



3 1761 11650202 2











CAI  
XC63  
F52

Government  
Publications



CANADA  
HOUSE OF COMMONS

# FORESTS OF CANADA:

## THE FEDERAL ROLE

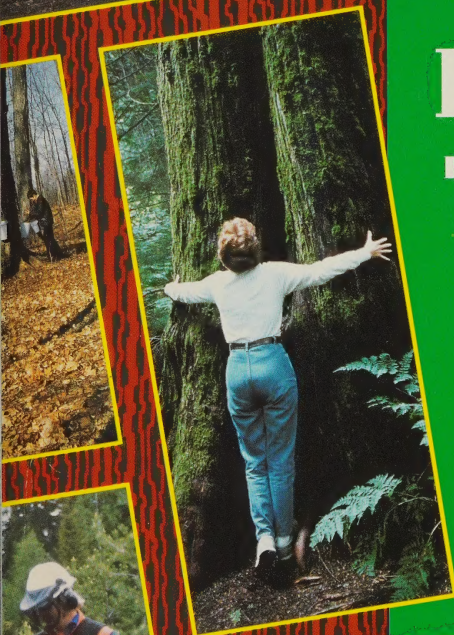
REPORT OF THE STANDING COMMITTEE  
ON FORESTRY AND FISHERIES

NOVEMBER 1990

•

CHARLES-EUGÈNE MARIN, M.P.  
CHAIRMAN

BUD BIRD, M.P.  
CHAIRMAN  
SUB-COMMITTEE ON FORESTRY







# **FORESTS OF CANADA: THE FEDERAL ROLE**

***“IF CANADA IS EVER GOING TO PRACTISE  
SUSTAINABLE DEVELOPMENT SUCCESSFULLY,  
IT MUST BEGIN IN OUR FORESTS!”***

**Second Report of the Standing  
Committee on Forestry and Fisheries**

**Charles-Eugène Marin, M.P.  
Chairman**

**Bud Bird, M.P.  
Chairman  
Sub-committee on Forestry**

**November 1990**

# FORESTS OF CANADA - THE WOODS OF CANADA

Forests are the lungs of the earth. They produce the oxygen we breathe and absorb the carbon dioxide we exhale. They are also a source of timber, pulp and paper, and a habitat for many plants and animals.

Forests are also a source of recreation and a place of spiritual renewal.

It is our responsibility to ensure that our forests are managed sustainably, so that they can continue to provide us with the benefits they offer for generations to come.

Let's all do our part to protect our forests.

Together we can make a difference.

## Second Report of the Standing

Committee on Forestry and Forest Products

The Committee has the honour to present to you its second report, which contains its findings and recommendations on the issues raised in the first report.

The Committee has held numerous public hearings and has received many suggestions from interested parties.

It is our hope that this report will provide a basis for further discussion and action.

Chairman

But We Will

Continue

to work for a better future.

Think Recycling!



Pensez à recycler!



## HOUSE OF COMMONS

### Issue No. 17

Tuesday, February 13, 1990

Thursday, March 29, 1990

Tuesday, May 22, 1990

Wednesday, June 13, 1990

Thursday, October 11, 1990

**Chairman:** Charles-Eugène Marin

## CHAMBRE DES COMMUNES

### Fascicule n° 17

Le mardi 13 février 1990

Le jeudi 29 mars 1990

Le mardi 22 mai 1990

Le mercredi 13 juin 1990

Le jeudi 11 octobre 1990

**Président:** Charles-Eugène Marin

---

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

## Forestry and Fisheries

## Forêts et des Pêches

---

### RESPECTING:

Pursuant to Standing Order 108(2), study of Fisheries issues

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of the role and terms of reference of the Department of Forestry

### INCLUDING:

The Second Report to the House

Forest of Canada: The Federal Role

### CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, étude des questions touchant les pêches

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, l'étude du rôle et du mandat du ministère des Forêts

### Y COMPRIS:


Le deuxième rapport à la Chambre

Les forêts du Canada : le rôle du fédéral

---

Second Session of the Thirty-fourth Parliament,  
1989-90

Deuxième session de la trente-quatrième législature,  
1989-1990



Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116502022>



## **REPORT TO THE HOUSE**

The Standing Committee on Forestry and Fisheries has the honour to present its

### **SECOND REPORT**

In accordance with its mandate under Standing Order 108(2), your Committee assigned to its Sub-committee on Forestry the responsibility to assess the federal role in achieving sustainable development for Canada's forests. The Sub-committee on Forestry has submitted its First Report to the Committee. Your Committee has adopted this report unanimously and without amendments. It reads as follows :

## **Members of the Standing Committee on Forestry and Fisheries**

### **Chairman**

**Charles-Eugène Marin, M.P.**  
(Gaspé)

### **Vice-Chairmen**

**Bud Bird, M.P.** (Forestry)  
(Fredericton—York—Sunbury)

**Peter McCreath, M.P.** (Fisheries)  
(South Shore)

**Guy H. Arseneault, M.P.**  
(Restigouche—Chaleur)  
**Réginald Bélair, M.P.**  
(Cochrane—Superior)  
**Brian L. Gardiner, M.P.**  
(Prince George—Bulkley Valley)  
**Darryl Gray, M.P.**  
(Bonaventure—Îles-de-la-Madeleine)  
**Charles A. Langlois, M.P.**  
(Manicouagan)  
**Lawrence MacAulay, M.P.**  
(Cardigan)

**Ken Monteith, M.P.**  
(Elgin—Norfolk)  
**Fernand Robichaud, M.P.**  
(Beauséjour)  
**David Stupich, M.P.**  
(Nanaimo—Cowichan)  
**Greg Thompson, M.P.**  
(Carleton—Charlotte)  
**Dave Worthy, M.P.**  
(Cariboo—Chilcotin)

(Quorum 8)

### **Clerks of the Committee**

Stephen Knowles  
Martine Bresson

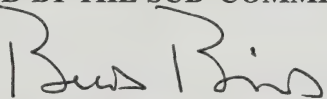
### **Research Staff**

Tom Curren



## FORESTS OF CANADA: THE FEDERAL ROLE

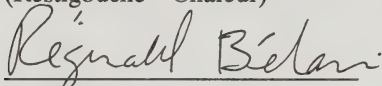
### A REPORT PREPARED BY THE SUB-COMMITTEE ON FORESTRY



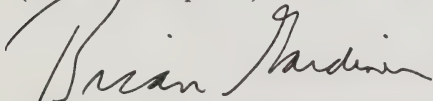
**Bud Bird, M.P. — Chairman**  
(Fredericton — York — Sunbury)



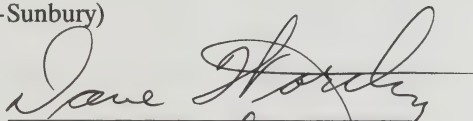
**Guy H. Arseneault, M.P.**  
(Restigouche — Chaleur)



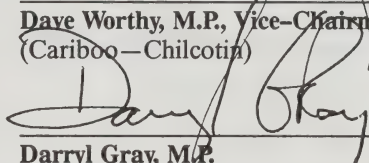
**Réginald Bélair, M.P.**  
(Cochrane — Superior)



**Brian L. Gardiner, M.P.**  
(Prince George — Bulkley Valley)



**Dave Worthy, M.P., Vice-Chairman**  
(Cariboo — Chilcotin)



**Darryl Gray, M.P.**  
(Bonaventure — Îles-de-la-Madeleine)



**Ken Monteith, M.P.**  
(Elgin — Norfolk)

(Quorum 4)

#### Clerks of the Sub-committee

Marc Toupin  
Stephen Knowles

#### Research Staff — Library of Parliament

David S. Curtis, Director

Jean-Luc Bourdages  
Helen J. Morrison

**Special Assistants**  
Dawn Lavergne-Brady  
Deborah A. Lapointe

## OTHER MEMBERS OF PARLIAMENT WHO PARTICIPATED IN THE SUB-COMMITTEE HEARINGS

---

|  |  |
|--|--|
| Edna Anderson (Simcoe Centre)                | Francis G. LeBlanc (Cape Breton Highlands—Canso) |
| George S. Baker (Gander—Grand Falls)         | Lawrence MacAulay (Cardigan)                     |
| David Bjornson (Selkirk—Red River)           | Hon. David MacDonald* (Rosedale)                 |
| Ethel Blondin* (Western Arctic)              | Lyle Dean MacWilliam* (Okanagan—Shuswap)         |
| Harry Brightwell (Perth—Wellington—Waterloo) | Charles Eugène Marin (Gaspé)                     |
| Steve Butland (Sault Ste. Marie)             | Dennis Mills* (Broadview—Greenwood)              |
| Harry Chadwick (Bramalea—Gore—Malton)        | Fernand Robichaud (Beauséjour)                   |
| Michel Champagne (Champlain)                 | Guy Saint-Julien (Abitibi)                       |
| Terry Clifford* (London—Middlesex)           | Larry Schneider (Regina—Wascana)                 |
| John E. Cole (York—Simcoe)                   | Ray Skelly (North Island—Powell River)           |
| Bob Corbett (Fundy—Royal)                    | Robert E. Skelly (Comox—Alberni)                 |
| Rex Crawford** (Kent)                        | Bobbie Sparrow (Calgary Southwest)               |
| Stan Darling* (Parry Sound—Muskoka)          | Ross Stevenson (Durham)                          |
| Maurice Foster (Algoma)                      | David D. Stupich (Nanaimo—Cowichan)              |
| Jim Fulton** (Skeena)                        | Greg Thompson (Carleton—Charlotte)               |
| Ray Funk (Prince Albert—Churchill River)     | Scott Thorkelson (Edmonton—Strathcona)           |
| Bruce Halliday (Oxford)                      | Jacques Vien (Laurentides)                       |
| Felix Holtmann (Portage—Interlake)           | Robert L. Wenman* (Fraser Valley West)           |
| Al Horning (Okanagan Centre)                 | Stan Wilbee (Delta)                              |
| Lyle Kristiansen (Kootenay West—Revelstoke)  | Bob Wood (Nipissing)                             |

(\*participated in joint session of Standing Committee on the Environment and Sub-committee on Forestry)

(\*\*participated in Sub-committee on Forestry hearings as well as joint session of Standing Committee on the Environment and Sub-committee on Forestry)

# FORESTS OF CANADA: THE FEDERAL ROLE

## TABLE OF CONTENTS

|  | Page |
|--|------|
| FOREWORD .....   | iii  |
| SYNOPSIS AND RECOMMENDATIONS .....                                       | vii  |
| CHAPTER ONE — <u>THE MISSION: SUSTAINABLE FORESTRY DEVELOPMENT</u> ..... | 1    |
| 1A. CHANGING FOREST VALUES .....   | 2    |
| — General Forest Values .....  | 5    |
| — Timber Values .....  | 8    |
| 1B. MAJOR PLAYERS, MANY VIEWS .....                                      | 13   |
| 1C. STEWARDSHIP: SUSTAINABLE DEVELOPMENT .....                           | 22   |
| 1D. SETTING THE MISSION DIRECTIONS .....                                 | 28   |
| CHAPTER TWO — <u>THE MANDATE: FORESTRY STRENGTH AND STATURE</u> .....    | 35   |
| 2A. SOME LESSONS FROM HISTORY .....                                      | 37   |
| 2B. PRACTISING FORESTRY IN OTTAWA .....                                  | 41   |
| — Department of National Defence .....                                   | 46   |
| — Department of Indian Affairs & Northern Development .....              | 48   |
| — Department of Environment .....  | 55   |
| • Environmental Assessment Review Process .....                          | 55   |
| • Canadian Wildlife Service .....  | 59   |
| • Canadian Parks Service .....   | 61   |
| — Department of Energy, Mines and Resources .....                        | 65   |
| — Department of Industry, Science & Technology .....                     | 68   |
| — Department of External Affairs & International Trade .....             | 71   |
| — Other Federal Departments .....  | 74   |
| 2C. SCIENTIFIC RESEARCH: A TRADITION .....                               | 76   |
| 2D. A LEGISLATIVE PERSPECTIVE .....                                      | 84   |
| — The Department of Forestry Act (Bill C-29) .....                       | 88   |
| 2E. FUNDING THE FEDERAL ROLE .....                                       | 95   |
| — Forest Resource Development Agreements (FRDAs) .....                   | 99   |
| CHAPTER THREE — <u>THE MEANS: PARTNERSHIPS IN ACTION</u> .....           | 105  |
| 3A. A CANADA FORESTS ACCORD .....  | 106  |
| 3B. A NATIONAL FORESTS DATABASE .....                                    | 112  |
| 3C. PROFESSIONALISM: EDUCATION, PUBLIC AWARENESS .....                   | 117  |
| 3D. INVESTING IN PRIVATE WOODLOTS .....                                  | 122  |
| 3E. CONCLUSION: PARTNERSHIPS IN ACTION .....                             | 129  |
| APPENDICES   |      |
| A. DEFINITIONS .....   | 141  |
| B. ENDNOTES .....  | 143  |
| C. LIST OF WITNESSES .....   | 147  |
| D. LIST OF SUBMISSIONS .....   | 155  |
| MINUTES OF PROCEEDINGS .....   | 159  |





# FORESTS OF CANADA : THE FEDERAL ROLE

## FOREWORD

We feel that important new ground has been broken for forestry in Canada with this Report. It poses real and practical directions by which *sustainable development* can be translated *from concept to reality* in Canada's forests.

The first ever full-fledged federal Department of Forestry was established with unanimous support from the House of Commons in 1960. Little more than five years later, for a variety of causes and excuses, that department was gone. Today, the reasons for having such a federal department are far more compelling because of the new imperatives of sustainable development.

We share the persuasive logic of this Report for a new and expanded federal role in forestry. Our conviction has been fostered by its thrust, which describes *the mission, the mandate and the means* by which federal leadership can become effective in the pursuit of sustainable forestry development in this country.

One fact seems abundantly clear, the Canadian public is insisting, and none too soon, upon a binding commitment from its governments to take effective action for the practical application of the concepts of sustainable development. Because our forests hold such a commanding position in both Canada's economic and environmental perspectives, *the obvious place to start with sustainable development is in those forests.*

The forest resources of Canada have served as the backdrop for much of our history. Although that initial record was painted largely in economic terms, there has been a rising consciousness in recent years of the environmental values associated with forest land. Fish and wildlife, fresh water, recreational access and wilderness areas have become new priorities, in parallel with timber. Additional demands have been made to consider the implications of whole forest ecosystems, biological diversity, and such contentious issues as the process of clear-cutting and the harvesting of old-growth forests.

Global concerns are even more disturbing. Environmental tragedies, such as the destruction of tropical forests and the long range transport of air pollutants, are now intensified by such threats as ozone depletion and global warming. Factors like these gave rise and prominence during the latter years of the 1980s to *the United Nations' Commission on Environment and Development*, the Brundtland Commission, and its report, "*Our Common Future*". It has been from those deliberations that the powerful new concept, *sustainable development*, has emerged and been articulated throughout the world.

It is in that context, both national and global, that Canadians have come to ponder deeply their traditional forest values, and to debate vigorously a series of penetrating questions. How will forest land use accommodate major shifts in social goals? In what manner will we reach consensus about forestry decisions? Can we embrace sustainable development without a vision of our forests? Let us put these questions even more succinctly: *What is the destiny for Canada's forest legacy?*

The debate on these pressing forest issues has motivated the federal government to move in major ways. A Ministry of State for Forestry was created in 1984, almost twenty years after the demise of the original department. Full status was restored to the department with Bill C-29 in February of this year. About that same time, the Commons' Sub-committee on Forestry was authorized to examine the mandate and terms of reference for a *new Forestry Canada*, and to recommend upon its future role and relevance.

As this Report strongly states, *the federal government must seize the forest imperative*. Otherwise, the mission towards sustainable forestry development will fail. The time has come to demonstrate the federal forestry commitment, both in the halls of power at Parliament and on the ground in the forests of Canada.

While revealing no pretence upon the authority or jurisdiction held by the provinces over most crown lands, this Report describes well *the partnerships that must prevail*. Stewardship cannot be practised by any one party alone. The responsibilities must be shared—between governments, with industry, and among the broad range of professional, environmental and individual interests which pertain to our forest resources.

There is not a contest to win, but rather *a consensus to build*. That is surely the message from the great majority of Canadians who recognize the multiple values of our forest lands, and who want to see an end to prolonged conflicts about their use. Given visionary *leadership* by both federal and provincial forest ministers across Canada, and in *partnership* with stakeholders throughout the private sector, a *Canada Forests Accord* can be crafted to express the interdependence which must eventually be realized from the process of consultation, consensus and commitment.



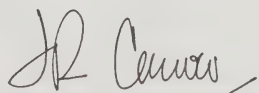
*Sustainable forestry development is the goal.* It will require the dedication of all concerned. Federal leadership should play a particularly unique and strategic role, not entirely new, but certainly more crucial than ever before.

*Sustainability does not mean status quo.* True stewardship for future generations means enhanced values and volumes from the forests, and therefore a wider range of choices. Therein lies the path to consensus, to make those choices in common accord and always in the context of sustainable development.

We do, therefore, support and endorse the analysis and the conclusions of this Report. Its recommendations *do* constitute a mission, a mandate and a means by which, in our view, sustainable forestry development can be fostered and nurtured from concept to reality in Canada. The forest challenge has been cast to the federal government in most compelling terms. We urge the government — through its Departments of Forests — *to accept that challenge and to meet it!*



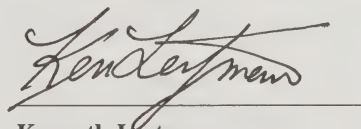
**G. L. Baskerville**  
Dean of Forestry  
University of New Brunswick



**J.R. Carrow**  
Dean of Forestry  
University of Toronto



**Claude Godbout**  
Dean of Forestry and Geomatics  
Laval University



**Kenneth Lertzman**  
Associate Professor  
Simon Fraser University



**F.L.C. Reed**  
Chair of Forest Policy  
University of British Columbia



# FORESTS OF CANADA : THE FEDERAL ROLE

## SYNOPSIS AND RECOMMENDATIONS

This Report addresses *the terms of reference and the mandate for the new federal Department of Forestry* which was created by Bill C-29, *the Department of Forestry Act*, proclaimed into law in February of 1990.

The Sub-committee on Forestry has heard a broad range of witnesses and received many submissions over the past ten months. The following recommendations are presented for consideration by Parliament to enhance and strengthen Forestry Canada in its role towards the goal of sustainable development in Canadian forestry.

The conclusions of the Committee are primarily based on evidence received from *many diverse and well qualified witnesses*. Therefore, we have chosen to use *direct quotations* throughout the text to authenticate the judgements and recommendations we have made.

We have been fortunate to benefit from *the voluntary assistance of five distinguished educators from forestry faculties in Canadian universities* by way of professional and editorial advice. In addition to their own direct testimony as witnesses, they have combined to author the Foreword, which we trust adds to the validity of the Report.

Any consideration of the federal role in forestry must examine and understand the present circumstances pertaining to those forests. There are *two compelling imperatives* at work, frequently in critical conflict with each other.

The first imperative is the enormous contribution to *Canada's economy* from its forests, upon which the country is sorely dependent. This importance is emphasized by more than \$40 billion in annual shipments. Almost one million jobs are provided to Canadians directly or indirectly by the forest industry. The net balance of trade in forestry *exceeds* that of agriculture, mining, energy and fisheries *combined*!

The federal government's stake in the forests is also very real in financial terms. Federal forestry revenues are \$2.3 billion annually, *five times greater* than federal forestry expenditures.



The second imperative is the realization that our forests are the very essence of *Canada's environment*. Forests cover almost half our national landscape; they provide an abundance of recreational, cultural and even spiritual pursuits; their ecology contributes profoundly to clean water and clean air. *Canada's forests are indeed a national treasure!*

The challenge is to reconcile these often conflicting imperatives, *economic and environmental*. That is the core of *sustainable development*, and if this concept is ever going to be practised successfully in Canada, *it must begin in our forests!*

The Committee believes the mission for the new federal Department of Forestry must be to help create the circumstances for *sustainable forestry development*. *What is the way towards sustainable development in Canada's forests? Especially, what is the federal role when Canada's forest resources are primarily within provincial jurisdictions?*

We believe the mission must be one of *partnership*, one which respects the authority of provincial governments over most forest resources, while offering federal help to share in sustainable forestry development as a national and international cause. This means adoption of *stewardship* of forest resources as a guiding principle, but also recognition that *stewardship cannot effectively be practised by any party alone*.

**(Please read Recommendations — 1, 2 and 3.)**

The federal role must provide for creative and sharing leadership, reflecting the capabilities and expertise which the federal government can bring to the practice of forestry in Canada. To achieve this, the new Department of Forestry must be endowed with convincing strength and stature *by the federal government itself*.

Such a *mandate* will first be found *in Ottawa*. It should be expressed as a priority that parallels the importance of our forests to the nation. It should be demonstrated *in one single major department* with concentrated relevance and strong influence, a Department of Forestry with *real clout* in the halls of federal power!

Therefore, we emphasize that our recommendations to strengthen Forestry Canada are considered *pivotal* to the thrust and substance of this Report.

**(Please read Recommendation — 4.)**

The Committee has recommended an expanded *organizational* mandate. We also propose a new *operational mandate* for Forestry Canada, to provide improved forest management and stewardship on federally-owned lands: National Defence bases, Indian Reserve forests and Canadian Parks.

**(Please read Recommendations — 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 and 13.)**

We have stressed the need for an increased capacity in Forestry Canada's traditional area of expertise for world class *scientific research and technological development*.  
(Please read Recommendation – 14.)

Two other dimensions are essential to the Forestry Canada mandate. The first is clarification and confirmation of the *constitutional responsibilities* of the federal government in forestry where they do exist, directly or indirectly. The second is a commitment of *human and financial resources* sufficient to fulfill the mandate *in real terms*.

On these two counts, the Committee has clearly expressed its views. Important areas of legitimate federal intervention in forestry have been reviewed, and improvements to Bill C-29 have been suggested. To fund the federal role, we propose increased commitments to the base budget of Forestry Canada, and we recommend that the entire program of Forest Resource Development Agreements (FRDAs) *be directed* by the new Department of Forestry.

(Please read Recommendations – 15, 16 and 17.)

Beyond the mission and the mandate, our Committee suggests in both conceptual and practical terms *the means* by which Forestry Canada can help to bring about sustainable forestry development. To translate theoretical concept into practical results will mean *partnerships in action*. It will require both *a process* and *a structure* to seek consensus about two basic questions — *What* do we want from our forests? *How* can we ensure the sustainability of those demands?

The search for such a forests vision must be a *national process*, and it has already commenced in several provinces. That process needs to be nurtured in every corner of Canada, and the consensus should be convened through an existing and proven structure, *the Canadian Council of Forest Ministers (CCFM)*. As a national vision for our forests takes shape, and as the commitments of interdependence to attain it are made, a formal working document, *a Canada Forests Accord*, should be developed to give the entire concept credibility.

(Please read Recommendation – 18.)

The means to success for Forestry Canada must include major measures to help lead the way. For example, *the facts about forestry* must be developed and shared in a national co-ordinated perspective through a comprehensive *database and inventory system*. The principles of stewardship must be advanced through *public education and communication*, and through enhanced standards of *professionalism*. The *working woodlot* must be established on a stable basis. The mysteries of *relative forest values*, Crown versus private ownership and comparative stumpage rates, must be resolved. *Partnerships* in all such measures must prevail.

(Please read Recommendations – 19, 20, 21, 22, 23 and 24.)

In conclusion, the Committee believes there *is* a unique and essential *federal role* in Canada's national forests strategy. Working closely with all stakeholders, but particularly with the provinces and the territories, and with a strengthened mandate to do so, the new Department of Forestry can contribute dramatically to attaining the remarkable reality of *sustainable forestry development* in Canada.

It is a mission for *all* forests ministers, as a partnership through the *Canadian Council of Forest Ministers*, inscribed for history as the *Canada Forests Accord*. It is a *national mission*, in which Forestry Canada must play a *leading national role*!

---

## RECOMMENDATIONS

**RECOMMENDATION NO. 1 — The Committee recommends that the following conclusions be adopted as the philosophical foundation for the basic mission of the new federal Department of Forestry:**

- (i) The principles of sustainable development and stewardship must be the basis for public policy concerning the management of Canada's forests, both now and in the future.
- (ii) The responsibilities for stewardship to achieve sustainable forestry development rest broadly in an interdependent manner with all stakeholders in Canada's forest resources, although policy and land management decisions belong primarily to provincial governments in their respective areas of ownership and jurisdiction.
- (iii) In terms of developing a national forests strategy, and convening a national consensus among all interests to ensure the successful implementation of that strategy, the new federal Department of Forestry must play a leading role, in co-operative and collaborative partnerships with the provinces, the territories and all other stakeholders.

**RECOMMENDATION NO. 2 — The Committee recommends that, as the basic mission for the new federal Department of Forestry, it be charged with initiating and developing a process and a structure for the design, planning and implementation of sustainable development in Canada's forests, in a manner that will reflect these key perspectives:**



- (i) to help sustain and carefully expand Canada's diverse use and enjoyment of its forest resources, recognizing that increased future development of the forests may prove essential to those goals;**
- (ii) to fulfill Canada's obligation to help sustain the earth's ecosystems on a global basis;**
- (iii) to help accomplish the foregoing while fully respecting the basic constitutional authority of the provinces for most forest management in Canada.**

**RECOMMENDATION NO. 3 — The Committee recommends that, in the context of its mission and to fully embrace a comprehensive vision of Canada's forest resources, the new Department of Forestry should be renamed the federal Department of Forests (Forests Canada).**

**RECOMMENDATION NO. 4 — The Committee recommends that the Government of Canada empower the new Department of Forestry with a mandate that is fully consistent with the importance of Canada's forests to the country, and with a mandate that is fully compatible with the mission to establish the concept of sustainable forestry development in Canada. Such a mandate should include:**

- (i) Consolidation of major federal activities relating to forest land management, forestry and forest industries within the responsibility and authority of Forestry Canada;**
- (ii) Provision of the financial and human resources necessary to fulfill that responsibility.**

**RECOMMENDATION NO. 5 — The Committee recommends that, consistent with land-use goals and objectives of the Department of National Defence, all forest management responsibilities on its lands be delegated to the new Department of Forestry.**

**RECOMMENDATION NO. 6 — The Committee recommends that the new Department of Forestry be assigned responsibility for operational advisory services to native people for forestry management on all forested lands which fall directly or indirectly within the administration of the Department of Indian Affairs and Northern Development; such services would include strategic planning for integrated management and multiple use, silviculture, professional training and funding assistance, all in close consultation with native leaders.**

**RECOMMENDATION NO. 7 —** The Committee recommends that, with respect to the federal Environmental Assessment Review Process (EARP) related to forest resources or to industrial forestry development, the new Department of Forestry be assigned statutory responsibilities for developing policies and procedures to ensure consistent application of the concept of sustainable forestry development in EARP hearings and decisions, including the formal appearance of Forestry Canada scientific personnel as expert witnesses where appropriate in such hearings.

**RECOMMENDATION NO. 8 —** The Committee recommends that the Canadian Wildlife Service be transferred from Environment Canada to Forestry Canada, and that it be restored fully as a comprehensive management and research agency with broad application to all Canadian wildlife, both game and non-game species, working in co-operation with provincial government agencies wherever possible in a context of integrated forest management.

**RECOMMENDATION NO. 9 —** The Committee recommends that the operations of the Canadian Parks Service be transferred from Environment Canada and placed within the new Department of Forestry, to provide optimum scope for the practice of integrated management of federal forest-based resources, in pursuit of the national mission for sustainable forestry development.

**RECOMMENDATION NO. 10 —** The Committee recommends that the new Department of Forestry be provided directly with facilities and capabilities for mapping, geographic information systems and all other such database and inventory technology pertaining to forests, and that such a forests data applications unit be linked directly to the Canadian Centre for Remote Sensing in the Department of Energy, Mines and Resources.

**RECOMMENDATION NO. 11 —** The Committee recommends that the Forest Products Directorate be transferred from the Department of Industry, Science and Technology to the new Department of Forestry, including lead responsibilities for consultation with the forest industry.

**RECOMMENDATION NO. 12 —** The Committee recommends that the scope of responsibilities for the Department of Forestry be expanded to include international forestry considerations such as competitiveness, technology and environmental regulations, through assignment of its own forestry attachés at key strategic locations throughout the world, and through intensified

participation in international forest trade efforts with the Department of External Affairs and International Trade, including direct support to forestry projects of the Canadian International Development Agency (CIDA) and of the International Development Research Centre (IDRC).

**RECOMMENDATION NO. 13** — The Committee recommends that in all less specific federal government activities related to forest resources (such as taxation policies, pesticide regulations, regional development programs and public forums on the environment) consultative relationships with Forestry Canada should be formally mandated through Memoranda of Understanding and inter-departmental committees.

**RECOMMENDATION NO. 14** — The Committee recommends that research and development in forestry science and technology must be significantly expanded as a key element of Forestry Canada's mandate, and that increased resources be committed to support the research priority, bearing the following principles in mind:

- (i) That all forest-related research now being performed by various federal agencies should be consolidated under Forestry Canada direction;
- (ii) That Forestry Canada take a leadership role in co-ordinating forest research among the various public and private agencies now conducting such research in Canada;
- (iii) That Forestry Canada direct its own research projects to long-term studies which bear national implications and are unlikely to be performed by others, such as growth and yield modelling and analysis;
- (iv) That Forestry Canada budgets be increased to provide stable support for forest research at universities, in matching collaboration from the provinces and/or from industry, in a similar way to the McIntire-Stennis Co-operative Forestry Research Program in the U.S.A.;
- (v) That innovative new research directions be initiated with respect to such issues as the environmental impacts of forestry operations and such specific controversial areas as ecosystem analysis, biological diversity and clear-cutting practices.
- (vi) That wildlife be an integral component of forest research, and that wildlife research centres be established at key regional locations in Canada.

**RECOMMENDATION NO. 15** — The Committee recommends that both *the Department of Forestry Act (Bill C-29)* and *the Forestry Act* be comprehensively amended to establish the new Department of Forestry as the pre-eminent federal authority with respect to the management of Canada's forest resources and the practice of forestry; and to provide appropriate legislative powers sufficient to permit the new Department to fulfill its mission towards sustainable forestry development.

**RECOMMENDATION NO. 16** — The Committee recommends that, to fully support the mandate of the Department of Forestry in its mission to achieve sustainable forestry development in Canada, the federal government allocate the necessary human and financial resources, including but not limited to the following:

- (i) Budget provisions for Forestry Canada to establish an operational forest management capability;
- (ii) Budget provisions to enhance forest management on Indian lands;
- (iii) Budget provisions to establish at least two regional wildlife management research centres east and west in Canada;
- (iv) Budget provisions to participate fully in funding the development of a co-ordinated national forest database and inventory system over the coming five-year period;
- (v) Major funding increases to bring scientific forestry research in Canada to comparable GERD levels with other forest nations;
- (vi) Transfer of FRDAs funding directly to Forestry Canada's base budget, with major increases to match mutually agreed upon schedules for implementing sustainable forestry development with the provinces.

**RECOMMENDATION NO. 17** — The Committee recommends that, in addition to the transfer of FRDA funding to the base budget of the new Department of Forestry, the entire concept of Forest Resource Development Agreements be comprehensively reviewed and amended, in legislation where appropriate, to achieve the following objectives:

- (i) Structures of Agreements to be for long-term periods, subject to revolving review and renewal at regular intervals, on an "evergreen" basis;



- (ii) Policy principles and criteria for funding to be established directly with the provinces by Forestry Canada, and always to be consistent with the national strategy towards sustainable forestry development;
- (iii) Effective means to be provided for third-party inclusion in some agreements; such as universities for research, woodlot owners for private forest management, professional forestry associations and other non-governmental organizations for development of codes, standards and public education programs.

**RECOMMENDATION NO. 18** — The Committee recommends that the new federal Department of Forestry take the lead, in co-operation with the provinces and through the Canadian Council of Forest Ministers (CCFM), to design and implement a nation-wide program of public consultation about Canada's forests on a province-by-province basis as a means of developing a national vision for sustainable forestry development, including but not limited to the following considerations:

- (i) That each province and territory be encouraged and assisted in developing separate vision statements about its own forests;
- (ii) That the CCFM be organized and resourced as the forum for building consensus from provincial and territorial vision plans towards a national forests strategy;
- (iii) That Forestry Canada prioritize its resources and programs in the support of such a national strategy, including federal-provincial cost-sharing, science and technology, forest inventory data, public education and awareness, and management planning for federal forest lands.
- (iv) That terms and conditions for federal-provincial co-operation in the long-term strategy towards sustainable development be formally specified and confirmed in a working document, *The Canada Forests Accord*.

**RECOMMENDATION NO. 19** — The Committee recommends that, as an immediate high priority, the new Department of Forestry lead the development of a co-ordinated national forest database and inventory system, to be applicable to all forest resources, in a manner that will consolidate the best of existing provincial systems into a comprehensive national model on which future forests data technology improvements can be built.

**RECOMMENDATION NO. 20 — The Committee recommends that Forestry Canada, in co-operation with the Canadian Federation of Professional Foresters' Associations, assist and facilitate the development and enforcement of national standards for professional forestry practice.**

**RECOMMENDATION NO. 21 — The Committee recommends that Forestry Canada, in co-operation with Canada's professional and technical forestry training institutions, encourage and help to support a high standard of multi-disciplinary education and training for a full complement of human resources to meet the needs of the forest sector in pursuit of sustainable forestry development over the years ahead.**

**RECOMMENDATION NO. 22 — The Committee recommends that, in collaboration with the provinces and all other stakeholders in Canada's forests, the new Department of Forestry conduct substantial annual programs of public communication designed to make Canadians at all age levels more factually and consistently aware of the broad range of issues pertaining to forests and forestry in Canada.**

**RECOMMENDATION NO. 23 — The Committee recommends that the new Department of Forestry immediately undertake a national research project to determine the comparative and relative values of forest lands and the market pricing of their timber harvests, with a view to identifying anomalies between Crown lands, large industrial freehold forests and private woodlots on a regional profile across the country, all as a basis for reviewing public economic policy with respect to forest lands.**

**RECOMMENDATION NO. 24 — The Committee recommends that Forestry Canada, in partnership with the provinces and the Canadian Federation of Woodlot Owners, establish and maintain a comprehensive, long-term program for woodlot management in Canada, including but not limited to the following considerations:**

- (i) That special long-term provisions be designed in federal-provincial FRDAs for direct application to woodlot development and management on a rational co-operative basis;**

- (ii) That continuing consultation be conducted with the federal Departments of Finance and Agriculture, and with the appropriate regional development agencies to design and implement effective tax reform measures to encourage woodlot management;**
- (iii) That assistance and encouragement be provided to foster the development of woodlot owner organizations across Canada, with a view to using them as effective vehicles for delivery of woodlot management initiatives.**





# FORESTS OF CANADA: THE FEDERAL ROLE

## CHAPTER ONE

### THE MISSION: SUSTAINABLE FORESTRY DEVELOPMENT

*It can be truly said that Canada is a forest nation!*

To an extent not always well appreciated by Canadians, the forests of Canada are both the pillars of our prosperity and the essence of our environment. No other of our natural resources combine in such measure both the credits and the conflicts of *environmental and economic values*, as are to be found in our forests.

Therefore, the federal role in the future of Canada's forests must surely begin with a commitment to help *sustain* these environmental and economic values *in balance*, indefinitely into the long-term future.

That is what the compelling phrase *sustainable development* is all about: the resolution and reconciliation of our frequently differing economic and environmental values. That is why it has become the theme for mankind's very survival in our environment on earth. If this concept of sustainable development is ever going to be practised successfully in Canada, *it must begin with our forests!*

For those reasons, and because the new *Department of Forestry Act* (S.C. 1989, c. 27) is the first legislation in Canada ever to contain the words "sustainable development" in its terms of reference, our Sub-committee on Forestry has decided to address that principle as the foundation for the future *mission* of the Department of Forestry (Forestry Canada) as it begins its second life in 1990.

## 1A. CHANGING FOREST VALUES

*There now exists a clear uneasiness over the present utilization and management of our forest resources. There has been a rapid change in societal values as it relates to the economy and the environment. This change has seen public views and values move out in front of both the actions of government and the forest industry. — A.L. (Sandy) Peel, Chairman, British Columbia Forest Resources Commission (Correspondence to the Committee, April 12, 1990).*

As we consider the role of the new federal Department of Forestry, we should first contemplate the meaning today of Canada's forests to Canadians, in traditional terms to be sure, but more particularly with respect to the increasing and conflicting demands which will be placed on the forests of the future. We must then develop a vision of those forests for *tomorrow*, because most assuredly forest values are changing and they will be far different in the years ahead than they were yesterday, or even than they are *today*.

The economic values of Canada's forests have been enjoyed for centuries, and in the judgement of our Committee will continue to be an essential and growing expectation in any future vision. Today our forests contribute over \$40 billion value of shipments each year to our economy, and directly or indirectly are the source of almost one million jobs.<sup>1</sup> Our forest products industry is the single largest industrial sector in Canada, and accounts for a trade balance surplus of nearly \$20 billion, an amount which *exceeds* the total trade balance of agricultural, fisheries, energy and mining sectors *combined*.<sup>2</sup> In some 350 communities across Canada, forests are practically the *only source* of economic well-being; in addition, there are many other towns and cities where forestry constitutes a large part of the total industrial mix.

*I would simply like to stress in the beginning that industrial forestry is extremely critical to regional economies. I would like to mention as well that for this reason we must never forget the contribution it makes to economies, more especially to rural and depressed areas of this country. We must always bear this in mind when we are dealing with the responsibility of the federal department. — Honourable Morris V. Green, Minister of Natural Resources and Energy, New Brunswick (Issue 22:5).*

Internationally, Canada is a leading world producer of forestry products, ranking first in newsprint production, second in pulp production, and third in softwood lumber production. This enviable position is reflected in our export sales of these items, which represent about 20% of entire world exports of forest products.

Our forests comprise a total of 453 million hectares, or almost half of our national landscape. More than any other geographic feature, they literally constitute *the face of Canada*, and for a growing number of Canadian citizens our forests represent *the environmental spirit* of our country. Forests contribute in a wide variety of ways to the quality of our lives, and they demand our care in cautious, compatible and committed ways.

Furthermore, since Canada's forests represent 10% of the world's total forested area, our country has a responsibility for forest resources not only to its own citizens, but also to the international community. We must recognize and acknowledge the global interdependence which is imposed upon virtually all nations by such phenomenal hazards as global warming, atmospheric pollution and world deforestation. Our country clearly does have a heavy responsibility for managing the sustainable development of our forests, not just from a domestic perspective, but in the context of our world citizenship.

*As a conservationist long interested in protection of forests, I believe the Houston Summit achieved a truly remarkable and historic result. The commitment by the G-7 countries to negotiate a convention on world forestry has been a long standing objective of international conservation groups. The advantages of such a convention for species protection, biological diversity, control of soil erosion and sedimentation, and for climate and rainfall are simply incalculable. — William Reilly, Administrator, U.S. Environmental Protection Agency (EPA), Press Release, July 16, 1990.<sup>3</sup>*

Canadians from all regions and from all walks of life are becoming increasingly aware of the multiple values of our forest resources, and they are also becoming deeply concerned about the need for integrated management of them. This awareness and concern is particularly driven by environmental issues, including the global perspective. It is now abundantly clear that industrial and commercial considerations alone will never again be tolerable as the *sole basis* for our forest management policies. It has become essential that forest managers demonstrate very real commitments to *integrated management* as a means of assuring Canada's citizens that *both the economic and environmental values* of our forests will remain available for future generations.

*... the opinions of Canadians respecting the holistic value of our forests and their vulnerability to over-exploitation, misuse, global environmental perils and unwitting debilitation are at unprecedented levels. Rightly or wrongly, many Canadians do not perceive Canada's forests to be well managed on a sustained basis. It is against this backdrop of confirmed importance of our*

*forests and public misgivings about its management that we have the emergence of a new federal Department of Forestry.*

— Richard C. Goulden, Assistant Deputy Minister, Department of Natural Resources, Manitoba (Issue 20:4).

Our developing perspective on tomorrow's forests, and the extent of dramatic change which has occurred in our sense of values about them, is demonstrated by the following two quotations, each of which occurred in the House of Commons during debates about a new Department of Forestry, but *almost 30 years apart*. In 1960, the Right Honourable John Diefenbaker stated that:

*The proposal to establish a Department of Forestry reflects the realization of the importance of the forest industries and the resource on which they depend for raw materials.*<sup>4</sup>

That Department of Forestry, established in 1960 with unanimous support in the House of Commons, did not survive its first decade, largely because it failed to establish a relevant mandate. There were many reflections of this, including inadequate financial and human resources committed to its budgets, presumably all in some resignation to the reality of provincial jurisdictions and authority for most of Canada's forests.

More recently in 1989, during debate of Bill C-29, *an Act to establish the Department of Forestry*, the Honourable Frank Oberle, present Minister of Forestry, outlined a much broader view :

*Those who understand global ecology understand that our planet cannot survive itself, nor can it sustain the life which we enjoy, without our forests being in good health. That is what this Bill before us is all about.*<sup>5</sup>

The debate on Bill C-29 has led to the creation of a federal Department of Forestry for a second time, but with its mandate so far directed only marginally beyond the focus of 1960. While Prime Minister Diefenbaker's remarks depict a department that was preoccupied with the industrial and commercial needs of the resource, Mr. Oberle speaks of the forest as an essential element of the earth's ecosystem, in addition to having important timber, wildlife and recreational values. This re-orientation of forest values is a vital key to understanding tomorrow's strategies for sustainable forestry development. The question to be examined in this Report is whether *even Bill C-29* provides an adequate role for Forestry Canada in these respects.



## General Forest Values

As important as forest resources are to the Canadian economy, they are absolutely essential to the cycle of life. From an ecological perspective, forests are vital to carbon-dioxide and nitrogen cycles,<sup>6</sup> as well as to the production of oxygen, which is essential to the life process. Moreover, it is well known that forests, by their very presence, minimize soil erosion, regulate the flow of water, improve air and water quality, reduce temperature variations and serve as an indispensable habitat for countless species of animals and plants. It is estimated that approximately 20% of the world's freshwater resources have their headwaters in Canada's forested regions alone.<sup>7</sup> There is no doubt whatsoever that forests represent an enormous pool of genetic variety and variability which is important to the evolution of species and in turn to the welfare and quality of life for mankind. These realities confirm how crucial it is to ensure that our forests are managed and used in ways that do not threaten their ecological integrity.

*In Canada, species losses, species extinctions, are not nearly the issue that they are in many other parts of the world, but losses of habitat, reductions in biological diversity and genetic diversity, losses of populations, are very important issues.*

*When we talk about biological diversity it is important to know that it is not a vague, nebulous idea. It is something very concrete which we can define in a variety of ways, with particular meanings. When I talk about it today I would like you to think about it in almost a hierarchy of levels; first, genetic variation within a species among different individuals; then, species diversity, the variation in number of individuals in different communities, and then if you go to the bottom, ecosystem level diversity in different places on the landscape tend to develop different characteristic communities which identify them as being a particular kind of place. — Ken Lertzman, Associate Professor, Natural Resources Management Program, Simon Fraser University. (Environment Issue 33:51).*

Forests have always been basic to such activities as fishing, hunting and trapping. Even though relatively few Canadians carry out these activities today for subsistence purposes, with the exception of some native peoples, they nevertheless remain extremely popular recreational pursuits enjoyed by important segments of the population. Similarly, the public's passion for outdoor activities has grown over the past twenty years, a situation that has resulted in an even more diverse utilization of forests across Canada. Activities include wildlife and nature observation, hiking, cross-country skiing and canoe-camping, to name

but a few. Finally, it should be noted that the growing popularity of outdoor vacationing has begun to restrict the industrial use of some areas of productive forest land. Obviously then, forests satisfy many needs, be they ecological, economic, scientific, spiritual or recreational.

The changing perceptions of and attitudes toward Canadian forests were very clearly illustrated by a 1989 Environics survey, which found that only 12% of Canadians polled believe forests should be used primarily for logging, whereas 23% of those surveyed would like forests to serve more than one purpose. Overall, 25% of the respondents felt that wilderness preservation should be the most important use for our forests, while 27% said that it should be for wildlife protection.<sup>8</sup> Although some see these perceptions and attitudes as reflecting the public's dissatisfaction with the management and use of Canada's forests for timber, the fact remains that they also reflect a growing appreciation of the broader values of forest resources by average citizens, and a desire to expand the varied use and enjoyment of this national treasure. Fulfilling such broader demands for multiple-use of the forests will, by definition, require application of concepts of *integrated forest management*. It will also require human skills and knowledge that go far beyond just timber values. As the Environics poll said in 1989, "75% of Canadians see the forest as a national treasure, to be held in trust for future generations!"<sup>9</sup>

Opinions have been polarized about the use of forests primarily for commercial purposes. On the one hand, there is the public's growing concern about the quality of the environment, and the marked interest shown by many environmental groups in issues relating to forest management and use; on the other hand, there is frustration about the relatively private nature of the activities and decisions of the large forestry companies. The recent controversies regarding forests in B.C.'s Carmanah Valley and in Temagami, Ontario, are vivid examples of the inherent difficulty of reconciling divergent interests and perceptions concerning public natural resources.

Moreover, the importance of forests from an environmental, recreational and tourism perspective can also be seen in the different networks of national and provincial parks and, to a lesser degree, in other kinds of protected wilderness areas. The Canadian Parks system, for example, currently comprises 34 land-based parks located in all of the provinces and territories, and one national marine park. In addition, similar networks of provincial parks and reserved areas can be found right across the country. It is estimated that 6.3% of the land in Canada is more or less strictly preserved in these different areas. However, if we exclude areas in which hunting, forestry and mining operations are allowed, this figure plummets to 2.6%.<sup>10</sup>

A majority of people support and defend these general forest values, which are not all consumptive and economic in the normal sense of the word, although in many instances such as tourism and recreation, even though non-consumptive, they have their own

economic connotations. Government, industry and environmental experts are no longer the only ones interested in the forests. One need only think, for example, of all the outdoor clubs and nature societies that have proliferated in recent decades. Many ordinary people are trying to convey their vision of, and their aspirations for, Canada's greatest natural resource. Unquestionably, one of the biggest challenges facing the forest sector in the 1990's will be to find ways of marrying these differing concerns and aspirations.

## Timber Values

Notwithstanding the emerging environmental values being placed upon Canada's forests, there can be no doubt about the profound economic values of the timber and wood fibre to be found and harvested in them. Yet, industrial managers in Canada fear that these more tangible benefits are frequently overlooked and taken for granted.

*Finally, there are about 300 cities and towns across this land that depend on forest products operations as a principal focus. Without that export capability of which I have spoken, and without a sound forest base to back it up, the impact on those communities would be immense. In fact, it would be horrendous.* — Howard Hart, President, Canadian Pulp and Paper Association (Issue 3:7).

Even more significant is the widely held professional judgement that the economic contribution from our forests *must continue to grow and be developed* to meet the aspirations and needs of Canadian society into the long-term future. This premise is one of the more daunting challenges of sustainable forestry development — *recognizing that the concept of sustainability must be established and realized, while at the same time increasing the scale of economic development of the resource*. In fact, we tend to agree with those who argue that our future targets for timber harvest could be double our present levels by the year 2050, and that *the future vision for our forests should have such growth goals established for strategic intervals in time*, and be distributed in all regions across Canada.

At the same time, obviously, there should be parallel quantified goals by 2050 for the use and enjoyment of the forests for recreation and other non-timber values. These must also be set at equal or greater magnitudes to meet the growing demands described earlier, with obvious regard for variable circumstances in each region. The Committee believes that these seemingly conflicting goals can be achieved *with the right process and structure for advanced planning towards sustainable forestry development*. Further, it must be done in such a way that each region of the nation will share fully in the bounty of the forests, and do so without sacrifice of either economic or environmental values. Such is the promise of sustainable forestry development, and such also is the immense challenge of attaining it in our forests.

Ownership of Canada's forests is primarily vested in provincial governments, but there are significant portions held privately by industry companies and by a large number of individual wood lot owners. Many people feel that *tenure* is a key factor in the practice of good forest management.



*I guess then you could look at the fact that really the best forests, the forests that everybody advertises in the world, are privately owned. There are very rarely any publicly owned forests that are regarded as being up to the standards of silviculture of privately owned forests, and I think that the evidence therefore is that private sector behaviour, when there is a clear set of rules, is constructive and exemplary. You can look from the southern United States to the north end of Finland and out to the west coast of the United States, down to Chile and even New Zealand, and it is really all much the same thing. That is not a knock on anybody, but I think that is again enlightened self-interest. If you have the land and you know you have it permanently, you are going to develop these forests to the best possible extent. — Adam Zimmerman, Chairman and Chief Executive Officer, Noranda Forests Inc. (Issue 24:5).*

The value of standing timber in Canada's forests varies with the composition of the forests from one region to another, and the quality of the raw materials to be harvested varies as well. According to the 1986 forest inventory,<sup>11</sup> Canada possesses approximately 24 billion cubic metres of standing timber, most of which can be found in British Columbia (38%), Quebec (18%) and Ontario (15%). Of the total wood volume in the inventory, softwoods account for 76% and hardwoods for 24%. The principal softwoods are spruce, pine and fir, while poplar is the dominant hardwood.

There are three distinct industrial sectors, or segments, in Canada's total forest industry: (i) the timber or logging sector, (ii) the wood products sector, and (iii) the pulp and paper industry. Total direct employment is 349,000 according to the 1989 labour force survey of the forest industry by Statistics Canada.<sup>12</sup>

The logging sector of the industry involves mainly companies which harvest timber in the forest, and ship raw materials to mills in the form of logs, pulpwood or chips. This segment of the industry is represented by more than 3,500 companies, employs 69,000 people and pays more than \$1 billion in wages and salaries.

The main business of our wood products sector is lumber production, most of which is exported. In fact, Canada is the world's largest exporter of lumber, and lumber is one of our major forest products, representing more than 20% of total sales in the forestry sector. The wood industries include the manufacture of shingles and shakes, veneer and plywood, particle board and wafer board. These wood manufacturers employed 135,000 people during 1989 in about 1,500 firms and mills.

The pulp and paper sector is the most important one in the forest industry, and is also one of the leading contributors to the Canadian economy. It is estimated that total pulp and paper employment is 145,000, located in close to 700 mills across the country, and having an annual payroll of \$4 billion. The total sales of the pulp and paper sector represent more than half of all sales in the Canadian forest industry.

Newsprint is the most important forest commodity produced for export in Canada. Our sales constitute roughly 60% of the world market, with the United States being our principal customer. This segment of the industry is now facing major challenges posed by new recycling laws in the United States and in Canada, where many buyers are insisting on specific proportions of recycled fibre to help meet environmental demands for reduced pressure on municipal land-fills, which will also reduce harvesting pressure on the forests. As a result, many pulp and paper companies are already converting portions of their mills for recycling, and are building de-inking plants. This trend towards recycling could possibly result in some significant reduction of demand for raw fibre, although such impacts are not yet clear, and consequently there may be implications on employment, both in the mills and in the forests.

*Let me give you three figures that might convince you that we are not starting from zero in this area. Of 143 paper and paperboard mills in Canada, 40 of them depend in part or fully on recycled fibre for their raw material. About one-third of the fibre used in pulp and paper production in Canada is already recycled fibre. To get that one-third we have to import a third of that one-third from the United States.*

*Consumption of recycled fibre in Canada last year was 1.8 million tonnes, of which we have to import 600,000 tonnes from the States. That is a rough, big answer to a very complex question, because you do not make this kind of recycled paper out of old newspapers. — Howard Hart, President, Canadian Pulp and Paper Association (Issue 3:17–18).*

Despite recycling, the overall increase in the production of wood products in Canada has led to a corresponding increase in the demand for raw material. Ever since the early 1960's, some forest sector analysts have been predicting *wood shortages*. At the Montebello Forest Congress in 1966, it was predicted that shortages would be experienced by 1985, and those forecasts have been fulfilled to some extent in every region, unfortunately. This was also the view of the Canadian Pulp and Paper Association in its submission to the Royal Commission on Economic Union and Development Prospects for Canada in 1984. Even at that time, the association was identifying shortages in softwood for Nova Scotia, New Brunswick and British Columbia.<sup>13</sup> In some cases, the shortages are not of *wood volume*, but more particularly of wood in the desired *size and quality*.

The prospect of shortage is particularly intense in New Brunswick, where the province has literally frozen softwood harvests at current levels over the next growth cycle of 40 years.

*In New Brunswick we actually are a net importer of wood. We do not have to talk about 10 or 15 or 20 years in the future being short of wood, we are short of wood today. That is why we are managing more intensely than any other province in Canada.*

*We are short roughly 300,000 cords of wood a year. This is about half of a pulp mill's production for a year. In fact, it is the full production from crown land for the Canadian Pacific mill in Dalhousie. The rest they get from Quebec and from their own sources. So it is important that we not only manage what we have, but that we also protect what we have.*

— Honourable Morris V. Green, Minister of Natural Resources and Energy, New Brunswick (Issue 22:25).

There are many factors which contribute to wood shortages, but a high rate of both managed and unmanaged harvesting has been the major cause, by man but even more by fire, insect and disease. The best example of wild harvest is probably the spruce budworm epidemic that affected all of Eastern Canada during the late 1970's, the latest of a long history of such attacks. For the period between 1984 and 1986, Forestry Canada estimates that 16.5 million hectares were devastated on average each year by the spruce budworm throughout Canada. Major losses by fire occur every year, with 1989 being the worst example ever in Manitoba, where more than 3.4 million hectares were destroyed in 1,143 separate fires, representing 9% of the total productive forest of that province.

A review of timber statistics over past years has revealed a rather startling truth of which many Canadians may be unaware : On average, *the volume of wild harvest of our forests each year by fire, insect and disease equals or exceeds the annual commercial cut in Canada!*<sup>14</sup>

Thus, as we calculate the values of our inventory of standing timber, we must always bear in mind that *the forest is harvested by nature as well as by man*, and in mammoth clear-cuts at that. Management efforts to preserve the forests must include intensive protection efforts against nature's disastrous harvests.

While many observers feel that the Canadian forest is in a state of alarming transition which will lead to serious wood shortages, others remain guardedly optimistic about the state of our country's forests, despite some constraints in the supply of wood fibre which are evident for the next few years. These analysts point out that Sweden was also expecting wood shortages back in the 1960's, but with an accelerated response in research and



development together with new technologies and management techniques, that nation succeeded in producing more pulp and paper through diversification and rationalization of the uses of wood fibre.<sup>15</sup> In similar manner, some forestry experts in Canada predict that we can also avoid serious wood shortages in the future through the adoption of improved technologies, more intensive silvicultural efforts and a substantial increase in the utilization of hardwood species.

*Right now we can harvest only 10 million cubic metres, which comes out to about 1.3 cubic metres for every hectare every year. The Swedes now harvest 8 cubic metres for every hectare every year. There is no reason why New Brunswick could not have 3, 4, or 5, if we had a forest on it that was as well structured as theirs is after 60 years of working at it. They went through the transition we are looking at now in the late 1800's, early 1900's.*

*We have a considerable range of development available to us in this country, simply by virtue of getting a proper forest on the ground. We are limited now by the structure of the forest and the way we have carried it, not by the productivity of the land or of the species, if we had a decent forest on it.*

— Gordon L. Baskerville, Dean of Forestry, University of New Brunswick (Issue 1:62).

It is clear that the coming years will be a period of dramatic challenge as we seek to achieve integrated management in the context of sustainable forestry development. Not only will new and improved technologies be required, but innovative approaches and practices must also be found. The new federal Department of Forestry should have a central role in that drama with so many competing players and so many conflicting views.

*In particular the federal agency ought to seek out opportunities to complement provincial efforts, and thereby provide leading-edge direction in ensuring our forests are managed to meet the ever changing demands of society. As well, Forestry Canada has a role in ensuring that the provinces manage forests in a sustainable way and in doing so, meet the needs of the global community in protecting biodiversity and the integrity of ecosystems.*

— Liz Osborn, Outdoor Recreation Council of British Columbia (Brief to the Committee, April 12, 1990, p. 1–2).

That raises an interesting question. Is it really possible to manage a designated land base over the long-term if society's demands on that land base are *ever changing*? Therein lies the challenge with which Canada's forests sector must come to grips: to set the course for sustainable forestry development, and to do so by establishing firm objectives for the forests *from the start*. To help initiate and direct that course, *is the mission for Forestry Canada*.



## 1B. MAJOR PLAYERS, MANY VIEWS

There are several distinct groups of stakeholders in the struggle to influence management policies and priorities for the future of Canada's forests. Not all share the same stake from an *investment perspective*, but each one of them is dedicated to specific interests and strongly held visions for the future of these resources. In most cases, such interests and visions are complementary and there is common ground, but in many cases there seems to be irreconcilable conflict.

In terms of substantive recommendations about shaping the future of forestry in Canada, and for the role of the new federal Department of Forestry, the Committee has heard many voices, sometimes sounding as a chorus of shared concern, but more frequently like a clamour of conflicting claims. Divergent opinions were expressed not only by different interest groups, but occasionally even by members of the same interest group. Some differences are only degrees of emphasis, rather than direction, but others originate from more deeply rooted conflicts about systems of value and methods of analysis. There are, for example, deep divisions between those who value the forests for environmental purposes and those who view them as a source of renewable commercial harvests to meet economic goals.

*Canada's naturalists are clearly concerned about the status of forest management in this country. There is a strong perception that forests are managed for timber and, to a lesser extent, game species. If we are to achieve sustainable development of our forests, forest management must be approached in an ecosystem context, with timber only one of the many values to be sustained.*

*The Canadian Nature Federation views forests as complex ecosystems, composed of many species of trees, shrubs and herbaceous plants, providing habitats for birds, mammals and a wide variety of other less visible forms of life. — Paul Griss, Executive Director, Canadian Nature Federation (Issue 19:10).*

*I think we should really disabuse anybody of any suggestion that you can withdraw land from the working forest land base without cost. Some figures we have developed at the council would indicate that for every 1% reduction in that working forest land base we referred to, you would look at something in the order of 2,400 jobs that would be lost; wages and profits per year of some \$80 million, government revenues of some \$15 million plus. It is not at all clear that you could completely replace that loss by intensive forest management, but if you could the cost would be something in excess of \$650*

*million. Per year. So it is a bit much to blithely indicate that you can remove land from the working forest base without its having a very substantial impact on people's lives and the revenues of governments, not to say anything of companies. — Allan Sinclair, Vice-President, Government and Public Affairs, Council of Forest Industries of British Columbia (Issue 15:20).*

Obviously, not all such views can be easily reconciled, but having heard from groups representing almost all of the major players, the Committee is convinced that a process of communication and consultation must be found towards a common vision for forests and forestry in Canada. A new tone must be developed in the debate, so that such angry terms as *industrial rape* or *environmental terrorism* are set aside in favour of a more constructive search for consensus. The new debate must be based on a common bank of knowledge and understanding about our forests, and it must be motivated by a common desire to reconcile conflicts in pursuit of truly sustainable forestry development. In helping to structure and nurture that debate, the Committee believes Forestry Canada can be a leader. In that context, the broad spectrum of view-points is worthy of note:

*Environmental groups* such as Forests for Tomorrow, the Sierra Club, the Canadian Nature Federation and the Canadian Wildlife Federation, to name only some, shared their concerns with us about such subjects as the importance of the forest ecosystem and the value of old-growth forests. We were assured that these groups are not opposed to development of the forest, but rather are deeply committed to ensuring that development is sustainable in the context of *the whole forest*.

*Issues of particular concern to Forests for Tomorrow include: the environmental effects of various elements of timber management, logging regeneration, herbicide and insecticide use, road building, sustainability of the industry, wildlife and fisheries protection, timber management planning, monitoring of the effects of logging, alternatives to the methods now used, economics of the industry and silvicultural efforts, integration of non-timber values, alternatives to pesticide use, land-use planning, mitigation of negative environmental effects, public participation in forestry planning, the future of the environmental assessment process, and the status of baseline ecological information. — Don Huff, Chairman, Forests for Tomorrow (Issue 10:5–6).*

*Large forestry companies* such as Canadian Pacific, Domtar, MacMillan Bloedel and Noranda made presentations to us, as did also such *representative industry organizations* as the Canadian Pulp and Paper Association, L'Association des industries forestières du Québec, the Canadian Forestry Association, the Ontario Forestry Association and the

Council of Forest Industries of British Columbia. The industry focus was generally concentrated on the importance and the value of *the working forest*, and about the major strides and advances which have been made in silviculture, reforestation and other intensive management disciplines. Canada's forest industry voices a clear commitment to the concept of sustainable forestry development, and significant investments have been made in pursuit of that concept. In some cases, however, industry vision seems to remain limited to the interpretation of *sustained yield*. There is great frustration among industry leaders who feel that the economic contribution of our forests is not adequately appreciated, and there are fears that environmental priorities will prevail in unrealistic, impractical and unsustainable ways.

*Again, by way of background, the forest industry in Ontario provides 76,000 people with employment, and those people earn about \$2.2 billion a year. In a good year our industry pays over \$250 million in corporate income tax, and also in a good year like 1988 it invests about \$1.5 billion in new plant and equipment modernization and pollution abatement measures. The annual value of production is about \$10 billion of which about \$3.7 billion is exported, mainly to the U.S.*

*This raw material comes from a growing stock of 3.5 billion cubic metres, and our current annual harvest level of 30 million cubic metres is slightly under 1% of the growing stock. That comes from a land base of 81 million hectares, 85% publicly owned, and about half of that is productive forest.*

— I.D. Bird, President, Ontario Forest Industries Association (Issue 23:6).

A further comment from this witness conveys the frustration which the forest industry feels in Canada, with the exception of the Atlantic Provinces, about arrangements that were made to settle the softwood lumber dispute with the United States three years ago. A Memorandum of Understanding (MOU) provided for a 15% export charge on certain softwood lumber products exported to the United States. The British Columbia government fully replaced the export charge in 1988 as a result of increased stumpage charges and additional forest management obligations. As well, Québec has partially replaced the charge, reducing the rate from 15% to 8% in April, 1988. The Atlantic Region was exempted from the conditions of the MOU in December, 1987.

This export charge has had seriously adverse effects on profitability of the sawmilling industry in many parts of Canada, particularly in areas like Northern Ontario where lumber production is heavily based on export markets in the U.S.A. The industry along with both federal and provincial governments are continuing to consider courses of action concerning the future of the MOU. Atlantic producers are very concerned that such actions to change



the MOU could destroy the exempt status which has been applicable to them. Lumber producers throughout Canada are looking to the federal government for leadership in dealing with this sensitive and complicated issue.

*In the matter of federal–industry relationships, I must refer to the 1987 Memorandum of Understanding with the U.S. on the softwood lumber issue and the devastating impact it has had on the sawmilling sector, particularly in northern Ontario. The immediate result of imposition of that 15% tax was closure of four sawmills in northern Ontario. Those that still survive are undergoing severe financial difficulties by virtue of the 15% tax, compounded in the interim by the escalating value of the Canadian dollar and by declining lumber prices, particularly in North America. In retrospect, we in the forest industry believe that this bad deal for Canada resulted from a lack of understanding at the federal level of some of the facts surrounding the issues. — I.D. Bird, President, Ontario Forest Industries Association (Issue 23:7–8).*

Professional foresters, including the Canadian Institute of Forestry, discussed the very subject of professionalism in the forests sector, and the need to assure the general public of the proficiency, competency and integrity of those who are in the first ranks of forests managers. In fact, at least partially motivated by such discussions before our Committee, the Canadian Federation of Professional Foresters Associations decided, at its national meeting on August 21, 1990, to develop *a national standards code* for professional management of the forest resources of Canada, and is now proceeding to develop this code as quickly as possible. It has simultaneously called for new programs of public education and awareness to increase the general knowledge and appreciation of Canadians for their forests, and to help establish the credibility of forestry professionals as the custodians of those resources. Falling forestry enrollment at universities is also of serious concern to these professionals.

*That is our first concern: regeneration and perpetuation of the forest on into the future. Our second concern is people, trained professional and technical people. At a time when the overall enrollment of our colleges and universities is very high, the number of people registered in forestry is diminishing. — John Fingland, President, Canadian Federation of Professional Foresters Associations (Issue 4:7).*

Union organizations, such as the Canadian Paperworkers Union and the International Woodworkers of America (Canada), impressed the Committee with their positive and forward-looking approach. While their members are obviously very concerned about jobs



and industrial stability, they are also very perceptive about long-term consequences, and they favour the need for balance and change in order to implement and achieve sustainability in forest development.

*We hear a lot these days about sustainability. In fact, paragraph 6. (d) of the bill establishing the new forestry ministry makes explicit reference to the sustainable development of Canada's forest resources. As trade unionists, we are committed to sustaining the jobs of our members and the communities in which they live, and we are committed to this in the long term.* — Keith Newman, Research Director, Canadian Paperworkers' Union (Issue 18:22).

The Committee heard from almost all of the *woodlot owners associations* in Canada, and has been well briefed on the particular needs of the smaller private sector. The productivity of family woodlots is a critical part of the forestry equation in many local situations, and forest management of these properties is deserving of both provincial and federal government attention and support. Because crown forests have long been used to create jobs, it seems well demonstrated that ownership and management investment in private woodlots is frequently not feasible in economic terms given the relative stumpage values on crown lands. There is a clear need for considerable innovation and research to help create viability for sustainable woodlot development, and while these woodlots are private resources, nevertheless they represent a strong case for public assistance.

*The development of private woodlots is vital to the long-term sustainability of rural Saskatchewan. The Woodlot Extension Program is the clearest, most efficient way of supporting this sector. Every dollar spent to subsidize tree planting, access, construction, and stand improvement work leads to healthy, useful work for woodlot owners and their employees, who are often family members. While the subsidies do not allow for high wages, they offset costs related to the work and incidentally end up in increased business for local chainsaw dealers, farm equipment dealers, hardware merchants, etc.* — Hector Shiell, President, Farm Woodlot Association of Saskatchewan (Issue 9:21).

Some witnesses talked to us about *community forest boards* and other such concepts for local public consultation in forest management decision-making, especially among those living in rural areas whose lives are most directly affected by forestry decisions. A number of such groups have been organized in British Columbia to defend their communities' interests in the forests against those who are perceived to be insensitive to the local impact of more broadly based economic or environmental policies. There is a widely held feeling *in rural areas* that too much influence is exerted on forest policies by those who live *in cities*,

where theoretical concepts are not validated by practical experience. Many community organizations support ideas such as *designated forest-use zones* or *sequential multiple-use*, where the planning process for forest utilization is commenced at the local level, almost like municipal systems for zoning or provincial regulations for land-use planning.

*We do not have all the answers, but we certainly feel that without that land-use strategy—as described briefly here, the strategy is based on a zoning system — it is hard to manage multiple resources if you do not know what resources there are, their relative importance, and how they can interact. The more you involve the local people in the decision process, the better off you are. You get a better plan, and you get a plan that is accepted and implemented. The further away from the ground — from the local area — the decision is made, and the less control the local people have over at least good input and recognition of concerns, the less likely the plan is to pass or succeed. So the answer to your question, as a rural citizen, is that I would like to see more involvement. — Kelly McCloskey, Vice-President, Association of British Columbia Professional Foresters (Issue 21:37 and 40).*

The forests hold profound traditional values for Canada's *Indian bands*, and yet the potential for managed development of their reserve forests has largely gone unrecognized. Many opportunities for native participation in forestry as a way of life have been missed as a result of no consultation and poor planning of both reserve lands and crown forests contiguous to them. Prospective careers for Indians in the forestry sector have been diminished by inadequate access and motivation for education and training at forestry schools. These are all circumstances which can be improved upon and corrected, and so they should, because no element in Canadian society is more deserving of a place in our forests than are native peoples. A start has been made by Indian leaders in recent years.

*The National Aboriginal Forestry Association is a volunteer association whose membership is open to all aboriginal peoples, groups and organizations across Canada. The association's mission statement is: Protection, preservation, enhancement and sustained growth of the forest resource as a primary ongoing goal and responsibility; Promotion, encouragement and implementation of First Nations' traditional land and forest ethics in the management and use of forest resources; To seek common areas of agreement in co-operation with all other interests in the forest resources. — Willie Wilson, Chairman Indian Forestry Development Program (Issue 17:28).*

Many *individual citizens* wrote to the Committee expressing their own particular concerns and suggestions, either as a result of personal experiences from forestry-related employment, or because of their environmental consciousness. These letters convey a combined sense of care and concern about the future of Canada's forests which warrant serious consideration, and which emphasize the continuing need for public communication and awareness programs about our forest resources.

The Committee has been favoured with significant testimony and other advisory assistance from several deans and professors from Canadian *university forestry faculties*. The contribution of these faculties to the practice of forestry is invaluable, not only for training and education, but also for the creative research and consultation which they provide to governments, industry and other players in the forestry sector. In preparing this Report, the Committee has been well served by five of these university representatives from across Canada with editorial assistance and advice. They are quoted often herein.

Testimony from *research institutes*, such as the Forest Engineering Research Institute of Canada, (Feric) Forintek and the Pulp and Paper Research Institute of Canada (Paprican), was revealing about past scientific and technological progress which has been made in Canada's forest sector. Especially also, they have been clear about the need and potential for increased research in future years, and about the competitive application of such research. With the traditional role of Forestry Canada so strongly focused on science and technology, there are pressing expectations for increased federal investments in forestry research as a major thrust of the new Department of Forestry in pursuit of its mission towards sustainable forestry development.

*It has been said many times that we are resource rich; but our competitive position relative to the other forest regions of the world and their rapid-growing plantations has changed...we must therefore apply our knowledge, skills and experience to offset the advantages of increasingly competitive forest regions.*

*This can be achieved only with an aggressive, sustained, results-oriented research strategy in all phases of the global forest sector. Time does not permit a comprehensive review of forest research in Canada, or to emphasize the need for more research. We all know too well that from a research point of view, Canada does not hold an enviable position vis-à-vis other industrialized countries, some of them our most ardent competitors.*

— J.A. Bérard, President, Forest Engineering Research Institute of Canada (Issue 6:24).



Although invitations were extended to all *provincial and territorial Ministers* responsible for both Forestry and the Environment, only the Honourable Morris V. Green, Minister of Natural Resources and Energy for New Brunswick, actually appeared before the Committee. In most other cases, written submissions were received from Ministers responsible for Forestry in those governments. While cautioning against direct intervention by the new federal department in exclusive areas of provincial jurisdiction and authority, there seems a consensus of support from these Ministers for an increased role by Forestry Canada, especially in terms of financial and research leadership towards a national forest strategy. Some provinces went further than others. For example, the presentation by the Assistant Deputy Minister of the Manitoba Department of Natural Resources called on the federal Department of Forestry to become Canada's *lead agency* in promoting sustainable forestry development on a global scale. The brief submitted by the Minister of Renewable Resources for the Northwest Territories emphasized that Forestry Canada should continue its *leading role* in a national forest strategy, and that it should play an even larger role in assisting with management of northern forests.

*The primary role of the new department must be to facilitate the management of our forest resources by their owners: governments, industry, and individuals. It is the owners of these resources who are ultimately responsible for their management. The principal owners are the provinces. It is the role of the federal government to facilitate management by linking all of these efforts towards national objectives and by creating a setting that fosters improved resource management and the development of a wide variety of social and economic benefits our forests can sustain.*  
— Honourable Morris V. Green, Minister of Natural Resources and Energy, New Brunswick (Issue 22:7).

The Committee also examined *federal-provincial agencies* in the search for a model to help develop intergovernmental co-operation and collaboration in forestry. The Canadian Interagency Forest Fire Centre, which was established in 1982 with the federal and all provincial governments as its members and directors, seems to be quite a good example of how governments can formally organize themselves to work together for improved forest management, in this case the fighting of forest fires.

Another federal-provincial body which exists at the policy level is *the Canadian Council of Forest Ministers (CCFM)*, which has been suggested by several witnesses as the most appropriate consultative organization for advancing a national strategy of sustainable forestry development. The Committee agrees that the CCFM does seem to hold the best



potential as an official forum for building consensus towards a national vision for Canada's forests. The strength of the links which can be forged by Forestry Canada through that organization will be one important harbinger for the success of the new federal department.

Canada's forests and the practice of forestry impact on many *federal government departments*, and the Committee conducted extensive hearings with representatives from six of them, including the Minister of Forestry himself. Of particular interest were discussions with officials from the Department of Environment, where there is an important interface with Forestry Canada in such programs as the Green Plan and the Environmental Assessment and Review Process (EARP), both of which are in a state of evolution at the present time.

In financial terms, forestry deserves to wield significant influence as a large net contributor to federal coffers. It deserves high priority in federal tax policies and finance plans. We found that a great deal of attention, effort and investment is provided to forestry by the federal government, but were left with the impression that the overall response is lacking in intensity and focus, because the subject of forestry is scattered and dissipated throughout so many different departments. The present administration of forestry in Ottawa is organized through various programs and inter-relationships among individual departments, and in many cases is formalized through Memoranda of Understanding (MOUs) and special inter-departmental committees. However, it does seem clear that *forestry lacks the concentrated influence that it should have at the federal level*. Even in reports by Statistics Canada, forestry figures are frequently subdued within general manufacturing members.

Obviously, there are *major players* to be included and *many views* to be considered as the sustainable future for Canada's forests unfolds, but probably *none any more important than those to be found within the federal government service itself*. To consolidate and intensify the federal contributions already being made to forestry in Canada, will be one of the vital goals in Forestry Canada's mission.

## 1C. STEWARDSHIP: SUSTAINABLE DEVELOPMENT

Stewardship is not a slogan, it is a state of mind — a commitment to sustainable management action!

The concepts of *stewardship* and *sustainable development* seem interchangeable. Perhaps it can be said that *stewardship is the principle by which sustainable development is achieved*. In any event, both terms seem to apply well to the definition contained in Section 6(d) of Bill C-29, which created the new federal Department of Forestry, “*development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”. This emphasizes the unique and special responsibility of the new department.

Another way of saying this might be that the Act imposes a responsibility upon the Minister of Forestry for promoting stewardship of Canada’s forests, which means *helping to hold and manage them in a manner to enhance and not diminish the sustainability of forest values*. There can be no doubt about the need for that principle of stewardship in any future approach to our forests. That truth is well expressed by separate quotations from three British Columbia witnesses, who among themselves frequently have conflicting views of forestry in Canada, but each of whom has individually contributed to a firm consensus on this key tenet of stewardship for managing our forests.

*First of all, to sustain something means stewardship. Stewardship simply means protecting things today, sacrificing in the present in order to protect the future.* — Herb Hammond, Professional Forester, Sierra Club of Western Canada (Issue 7:15).

*We have one more chance, not simply to ensure the status quo for industrial timber supplies, by itself a timid and unworthy goal. Canadian land managers are now obliged to speak of expanded yield of industrial timber. Even more important is the urgency of a joint strategy, one which also recognizes non-timber values and environmental aspects of forest lands stewardship.* — F.L.C. Reed, Chair of Forest Policy, University of British Columbia (Issue 7A:19).

*Stewardship is based upon the principle that the first priority of any forest use should be the protection in the short and long term of the integrity of our forests.* — Harold Derickson, President, Intertribal Forestry Association of British Columbia (Issue 18:7).

The Committee has heard virtually *unanimous support* for applying the concept of *sustainable development* to forestry in Canada.

*The forest has a great economical importance in terms of the forest industry as well as in terms of the fauna and recreational resources it has to offer. As it covers very vast areas, it must be one of the first things targeted by any government, private or even community action in terms of sustainable development... It is the place par excellence to apply and implement the idea of sustainable development. — Claude Godbout, Dean of Forestry and Geomatics, Laval University. (Issue 1:8).*

Representatives of industry, for example, view the concept as being entirely consistent with their own long-term objectives, and they see themselves as playing major roles in its implementation. Many witnesses offered *definitions* of their own for sustainable development:

*...management which ensures that the use of any forest resource is biologically sustainable, and will not impair the biological diversity or the use of the same land base for any other forest resource in the future. — Jim Cayford, Executive Director, Canadian Institute of Forestry (Issue 5:5).*

*In my view, it really does mean environmentally sustainable economic development, ... — Cecil Flenniken, Chairman and Chief Executive Officer, Canadian Pacific Forest Products Limited (Issue 24:30).*

In contrast, a significant amount of testimony placed a much stronger ecological emphasis on the definition, including concepts of biological and genetic diversity. This paralleled the report of the 1980 World Conservation Strategy which proposed as its three objectives: (i) the maintenance of essential ecological processes, (ii) the preservation of genetic diversity, (iii) ensuring that the use of species and of ecosystems is sustainable.<sup>16</sup> More than one witness addressed these ecological aspects of sustainable development:

*To me, the definition really involves one important factor, almost above all else, and then it involves a second subservient factor. The first factor is that all uses within a forest, if you are talking about integrated use, have to be ecologically responsible. That also involves a fair amount of definition, if you were to go through what ecologically responsible is, but I will say to you that the cornerstone of ecological responsibility is the maintenance and protection of biological diversity across the landscape. If you do not maintain and protect the biological diversity across the landscape, you lose your options, both economically and ecologically. There is a lot of evidence behind that to back it up. — Herb Hammond, Professional Forester, Sierra Club of Western Canada (Issue 7:17).*

It is apparent from these and other definitions that the concept of sustainable development means different things to different people. Clearly, however, it is more than merely *sustained yield* or just *ecological diversity*. Rather it entails a more comprehensive and complete approach to forestry, which will require truly *integrated management*.

For the purposes of this Report, and as a proposal for consideration by others, the Committee has adopted the definition of sustainable forestry development as being, “*planning and managing the multiple uses of forest resources in a manner that will meet the needs of the present without compromising the capacity of forest ecosystems to meet the anticipated needs of future generations.*”

One other thing that sustainable development means is that *we cannot start simply by saying stop!* It is not sufficient to merely impose or practise constraints as a way of achieving management action. Invariably, the results of isolated constraints in one direction have compounding domino effects in other directions, and frequently *inhibit* sustainability rather than *enhance* it. For example, “*to stop clear-cutting*”, could be read as, “*to start high-grading*”, which is not the way to sustainable development. What is needed is *integrated planning and action* to serve *all* sustainable goals.

*Absolutely crucial issue: it is impossible to manage a renewable resource by constraint. It simply is not possible to manage by constraint. You have to move to taking designed actions to intervene intentionally to cause the system to move in a direction.*

*...Virtually all of our legislation is legislation to prevent actions. The legislation is designed not to allow something to occur. We will speak of stopping clear-cutting, stopping planting, stopping road building and so on. We will not achieve, and we will not even approach management of the resource, until we switch into an active mode. — Gordon L. Baskerville, Dean of Forestry, University of New Brunswick (Issue 11:5).*

More than anything else, we need *to set ultimate goals and objectives* for our forests *even before we set out to achieve them*. Given the major players and many views to be accommodated by sustainable forestry development in Canada, this means *building a consensus* about those goals. That is really *the beginning* of sustainable forestry development. That is the primary and vital role — *the mission* — which we see for Forestry Canada — *to help build that consensus!*

A start has been made. In British Columbia, a forests vision study is under way. At least one province, Manitoba, has begun to develop the concept of sustainable development into a series of operating principles, and is basing its forest policy on them. The CCFM offers a forum in which to bring all views together. The Committee is persuaded that creation of a



*national strategy for sustainable development of all of Canada's forests in this manner is essential, and we are encouraged by the abundance of skills and talents across Canada available to assist in achieving such a national purpose. There seems a powerful role to be played by the federal government in setting the process in motion, and we believe Forestry Canada is the right vehicle for doing so.*

*The key element here is vision — that is, the importance of developing an overall mission for the department and charting a path for the forest community.*

*Therefore, the main goal — and the overriding first goal — of the department should be to define and promote a national vision. — Wildlife Habitat Canada Brief, May 9, 1990 (Issue 21A:6–7).*

The costs and benefits of sustainable development will obviously be fundamental to its planning and implementation. One critical determination will be: how are they to be shared? The prospects of increased application of the principle of “user pays” would certainly be an important consideration. However, the basic question is really not whether we can afford to implement sustainable development, but rather, *whether we can afford not to!*

*One of the things that often bothers me is the talk about sustainable development as if it is going to be a major expense. If you are producing a resource in the land, if the lands do not remain healthy and the ecosystem, the plants, and the fauna above do not all remain healthy, it will not be economic. As a Christmas tree producer we are probably a glowing example of sustainable development. We work on wild stands, naturally regenerated, and continue to produce trees, some of them for 40 or 50 years now, on a very economically viable basis.*

*I hate this feeling that sustainable development is necessarily going to cost a lot. The reason it will cost us some money in the near future is that we have neglected our forests and not kept them healthy. We have to correct that. After we have done that job, I think you will find our forests much more manageable and healthier. — Matthew Wright, Vice-President, Nova Scotia Forest Products Association Inc. (Issue 24:44).*

Many industry people are justifiably concerned about increasing costs as the result of new regulatory systems and requirements for multi-disciplinary land management. There are fears that constraints on timber harvesting will be imposed, instead of positive action for generating other forest values. This would cause reductions in available timber supplies and increases in delivered wood costs. One estimate for British Columbia alone is that

constraint-oriented management disciplines could add annual costs of one-half billion dollars for raw material based on current harvest levels. Such major economic impacts will be hard to bear following similar increases in costs due to stumpage and other policy changes in that Province during 1987–88.<sup>17</sup> Not only would these costs come at a time when the industry is currently struggling with new expenses from pollution control, recycling investments and present timber shortages, but also at a moment when the Canadian economy seems on the sharp edge of recession.

*It is to be hoped that a more constructive approach to managing for all forest values will result in moderating costs and improving outputs. Perhaps we can only rationalize any new burdens as repair costs for insufficient stewardship of our forests in years gone by, and perhaps also we shall decide that these costs are not fairly a burden for industry alone. After all, society in Canada has long been using the forest primarily to create jobs. Taking the long view, however, as painful as the transitional costs may be, the implementation of sustainable forestry development must be seen in the very context of survival. The overwhelming benefits will be to avoid the losses of unsustainability, and to reap the rewards of environmentally stable economic growth indefinitely into the future. A forest land base which is developed to support a comprehensive diversity of activities should ultimately be capable of producing a more diverse and stable economy.*

Growth and development, while essential to meet our needs, *must be sustainable*. Jim MacNeill, who was Secretary General of the Brundtland Commission, interprets sustainable growth to mean “*growth based on forms and processes of development that do not undermine the integrity of the environment on which they depend.*”<sup>18</sup> This suggests that where economic development undermines the sustainability of the environment, *then the environment must take precedence since it is the foundation for economic development.*

The Committee agrees with these interpretations, as well as with an analogy that is frequently drawn between *economic capital* and *ecological capital*. Just as maintaining economic capital is essential to general economic development, so maintaining ecological capital is an essential condition for sustainable forest resource development. As MacNeill writes, “*a nation’s basic stock of ecological capital should not decrease over time. Rather, a constant or increasing stock of natural capital is needed so that we can live off the interest.*”<sup>19</sup> Another way of stating this is that biological capacity to produce must at least be maintained, if not indeed expanded.

Competing demands on our forest resources, and the consequences of inadequate management on both economic and ecological fronts, demand action. *Who is responsible?*

Ultimately, *we the people are responsible!* More than 90% of Canada's forests are owned by governments, *by us!* In Canada, direct forest management responsibilities belong primarily to the provinces, owning 80% of all forest lands. About 11% is federal government, while only 9% is private.

Indirectly, however, these are also *shared responsibilities*: shared among *all* levels of government; shared with *all* companies in our forest industry; and shared with *all* the vast number of citizens who use the forest. The means for sharing these responsibilities are evolving rapidly, but not rapidly enough to keep pace with events. *A more comprehensive and co-operative approach is critical. In Canada's forests of tomorrow, none of the players can successfully practise stewardship alone!*

Therein lies the potential for Forestry Canada to play its most meaningful role — *to help convert the concept of sustainable development to reality* in Canada's forests, and *to help convene the consensus* required to do so successfully!

**RECOMMENDATION NO. 1 — The Committee recommends that the following conclusions be adopted as the philosophical foundation for the basic mission of the new federal Department of Forestry:**

- (i) The principles of sustainable development and stewardship must be the basis for public policy concerning the management of Canada's forests, both now and in the future.
- (ii) The responsibilities for stewardship to achieve sustainable forestry development rest broadly in an interdependent manner with all stakeholders in Canada's forest resources, although policy and land management decisions belong primarily to provincial governments in their respective areas of ownership and jurisdiction.
- (iii) In terms of developing a national forests strategy, and convening a national consensus among all interests to ensure the successful implementation of that strategy, the new federal Department of Forestry must play a leading role, in co-operative and collaborative partnerships with the provinces, the territories and all other stakeholders.



## 1D. SETTING THE MISSION DIRECTIONS

It seems apparent to the Committee that the first step towards sustainable development in forestry is to reach an understanding of what it means and how it is to be achieved. *What do we want from our forests? What are the development goals to be specified? How will conflicts be resolved and agreements reached about those goals? What determinations will be required to prove the goals are sustainable?*

*The search for these answers* is, in the Committee's view, the foremost *mission* for Forestry Canada: to help all stakeholders in Canada's forests define and develop the terms of reference for sustainable development in forestry, taking into account its profound implications both economic and environmental, and its application both domestic and global. That is the nature of the task for the new federal Department of Forestry which emerged directly or indirectly from the testimony of virtually every witness heard by the Committee.

It is now abundantly clear that, to implement the concept of sustainable development in Canada's forests, it can no longer be business as usual in the practice of forestry. Neither just sustained yield of timber, nor increased wilderness areas, nor any other single use of the forest equates to sustainable development. Forest management in the future must not only incorporate such values as timber and parks, but must also address and integrate in substantive ways all other forest values such as wildlife and biological diversity, to name only two. Further, we must find ways to *measure* each of those values to be able to *manage* them.

As one analyst has written, "...*sustainable development is a concept, not a blueprint*".<sup>20</sup> Sustainable development is not just a scientific and technical term, it is also a *political term* developed in a non-partisan context. It is through the process of dialogue and debate in a quasi-political forum that goals and objectives can be defined, that competing interests can best be reconciled and that consensus can be developed. It is in the political context of sustainable development that players are brought to the table, that a common database is engendered and that the process of reconciliation, rationalization and resolution begins. In the end, the results must obviously be *both technical and political*.

*In the straightforward sense, the idea of getting that inventory, looking at the various possible uses, what it might do socially, economically, and what kind of mix of uses would come closer to representing what people believe would be appropriate would be a good process. At least it would bring it all out on the table so everybody could see it at the same time. Some of the difficulties these days is everyone believes there is something there but they are not sure what it is, and so they perhaps tend to be more forceful about*



*points of view than might be the case if they could see in fact that here is the whole array and there is some sense of balance to it. — Jim Collinson, Assistant Deputy Minister, Canadian Parks Service, Department of Environment, (Issue 25:34).*

While sustainable development is in part a political concept, it is nevertheless a *neutral* one, and must remain so. It is neither environmental nor economic in bias, but rather is a process to meld those often competing ideologies into judgements and conclusions which are balanced and workable. It is in *the leadership for developing such a process, and establishing a structure in which to conduct it formally*, that our Committee feels the *essential mission* of Forestry Canada can be found.

In his extensive testimony before our Committee on two separate occasions, Gordon L. Baskerville, Dean of Forestry at the University of New Brunswick, provided many insights, these among them:

*Sustainable development is not possible without some fundamental changes in our approach to the handling of the forest resource. Sustainable development is not a natural pathway. It is not a pathway that we will find by simply blundering along from day to day, and telling ourselves we are doing fine. Sustainable development quite literally requires cultural change. (Issue 1:49).*

*The Canadian forestry sector is in transition. The most pervasive thing in the sector in the 1990's is change. Literally everything is subject to change. The way of doing things is changing, the ways we think about things are changing. And that is essentially good news; really good news. It can turn into bad news if the change is not structured, and therein lies the potential role, a crucial role, for Forestry Canada. (Issue 1:47).*

*We have a constitutional structure that literally is dangerous. The provinces own the resource, the federal government has access to the largest chunk of money for the development of that resource. One says, you can develop my resource if you spend the money my way; and the feds are saying, you can spend the money on your resource if you do it my way. Instead of co-operation right now, there is a competition for taking credit.*

*There is a need for a structure that does not now exist. (Issue 1:51–52).*

The Committee senses a general tone of conflict about forestry in Canada, almost a notion of our forests being torn apart among competing demands. It certainly goes without saying that Canada's forests *tomorrow* will have increasingly complex and conflicting

disciplines placed upon them, even more so than *today*. Some examples of these are worth reviewing as we set the direction for Forestry Canada's mission: this list is far from being exhaustive:

- (i) *Forest inventory technology* such as geographic information systems (GIS) will have to be applied more broadly to take into account the many emerging aspects of our forest resources and the variety of uses expected of them.
- (ii) Similarly, *forest management plans*, and techniques for monitoring and evaluating them, will require much wider scope and application.
- (iii) *Environmental considerations* will be dominant factors in all policy and planning related to forestry, with *public consultation* becoming an essential part of the process. For example, the role of the forests in helping to maintain the *carbon-dioxide balance* in earth's atmosphere is considered a major factor in serious concerns about *global warming*. As well, *environmental assessment* of forest activities will become more commonplace.
- (iv) Increased areas of forest land will be demanded for *preservation of ecosystems and genetic diversity*; concurrently, forest management practices are likely to become more intensified on areas identified as *working forests*, to make up for reductions of timber supply.
- (v) *Harvesting methods and practices* will have to be re-examined in light of the broader aspects of sustainable development, with many questions already being posed. For example, do plantations of *single species* result in a net reduction of biological diversity? Does intensive forestry result in a net reduction of *site productivity* over time? Do harvesting practices on poor quality sites result in *deforestation*? Do some forestry practices result in *species loss*? Is *clear-cutting* a tolerable concept?

*About the controversy of clear-cutting, there are the horror stories of massive clear-cuts. You can just as easily destroy a forest by cutting it poorly on a selection system as on a clear-cutting system. The point I would like to make is that if clear-cutting is applied in the right manner versus selection cutting, both systems can achieve the end objective as forest management. Clear-cutting is a renewal process. The selection system is a different process, where you are managing many stems of many ages and what you are doing through the cutting process is regenerating it. There are modifications of clear-cutting, of course. In the case of certain areas there*

*are modifications; strip cuts, chevrons, patch-cutting, and so forth. Quite often these are used in conjunction with other considerations, such as wildlife, to maintain wildlife habitat in those situations.* — John Iverson, Manager, Forestry and the Environment for Ontario, Domtar Pulp and Paper Products Ltd. (Issue 25:17).

- (vi) *Recycling of forest products* and related wastes will become more commonplace. While the impacts of recycling are not fully known, the Committee understands that at its maximum application, annual volumes of millions of trees might be saved for alternative uses, or to permit an equivalent harvest reduction. Those seem large numbers, but recycling potential does not apparently bear much practical significance to current harvest levels.

Witnesses have emphasized in various ways that *the process of sustainable development must be started by deciding — in advance, and with all interests present — what we want to accomplish.* A schedule of goals is needed, not merely constraints! Without question, our economic expectations will continue to grow, with forestry being one of the main generators of employment and revenue dollars. Simultaneously, the forests will increasingly become a symbol for our environmental quality of life. The real hope for the future of forestry lies in our ability to integrate and reconcile these competing priorities in our management plans. It is certainly the ideal for which we must strive.

*I would like to mention one particular aspect of sustainable development which I think is emerging as a very critical need. I think it might help us to focus as a country on sustainable development. This is the reconciliation of the conflicting demands over forest land use between the various users, including the forest companies, the wilderness enthusiasts, the recreationists and so on.*

*I think as we move into the 1990's, it is going to become a very critical problem. In other words, how do we reach those decisions about what forest land base is required to sustain that industry through time on into the next century? What forest land base is required to satisfy other legitimate users of the forest environment?* — J.R. Carrow, Dean of Forestry, University of Toronto (Issue 1:27).

The testimony before the Committee succinctly summarizes what many witnesses feel is the most pressing issue facing the forest sector in Canada today; *to find a process and a structure* that will bring together all stakeholders in the search for commonly sustainable goals. Every prospective user of the forest must be identified, *and they all must be able to*

*define their objectives.* Most importantly, each must be prepared to exercise compromise and concession as consensus is reached, always with respect for the disciplines of sustainable development and for the natural dynamics of the forest.

*Finally, I would argue that the technology we need to manage the forest resources exists right now. It is largely in hand. There is nothing we have to invent. What is needed is a structure to allow that technology to work in the forest, rather than simply on paper.*

*At the risk of outraging some of my colleagues, I would also suggest the answer is not more money. The answer is more reason. We need a more reasoned approach. We need to look at ways to control the forest itself, and not be so concerned with how much money we have to do some particular things we like to do, like plant trees. — Gordon L. Baskerville, Dean of Forestry, University of New Brunswick (Issue 11:7).*

It is therefore a *process* and a *structure* that we must develop at this time. The right prescriptions will emerge if we develop the right approach. The process and the structure will be every bit as important as the policies they produce.

*We first of all have to have a vision. Then we have to have policies that adopt some kind of visionary direction. Then we have to have targets and priorities and action plans and accountability. — F.L.C. Reed, Chair of Forest Policy, University of British Columbia (Issue 7:37).*

In some effective and representative fashion — province by province, and as a nation as a whole — we must bring all of the interests in forestry to the same table, at the same time and with the same facts before them. We have often been told that even the most vigorous opponents will generally resolve their differences once they are confident of viewing the same scene with common knowledge and information.

The beginnings of such a visionary planning process — *really one of forward land-use planning* — must commence primarily with the provincial governments who are the principal owners of our national forest resources. Virtually at the same time, however, the federal government must help to ensure that national objectives and perspectives are co-ordinated with provincial plans to serve the country as a whole.

*Industry believes that old-growth forests, wilderness, and the working forest can exist in harmony. However, in those areas where there is dispute, the industry, along with many other recreational, industrial, and community organizations, supports the development of a land-use strategy. — Mike Apsey, President, Council of Forest Industries of British Columbia (Issue 15:7).*



Undoubtedly the most critical aspect of attaining sustainable development in forestry is that of *resolving resource–use conflicts*. As we have seen, that resolution of differing views must take place as goals are set at two levels. The first is at the local level within the provinces, *defining objectives*, which we might call *planning the plan*; the second is between governments and major stakeholders on both a provincial and a national scale, *resolving conflicts*, which might be termed *convening the consensus*. Each level of the process will require special mechanisms, *but the major mission is to design and initiate the process, and to build a suitable structure within which to conduct it in a formal sense*. In our committee's view, that is *the mission* for the new Department of Forestry, and its success in this direction could well be the determining factor in the course of Canadian forestry on into the next century.

To say it again: *if the concept of sustainable development is ever to be practised successfully in Canada, surely it must begin with our most precious natural resources — those to be found in our forests!*

**RECOMMENDATION NO. 2 — The Committee recommends that, as the basic mission for the new federal Department of Forestry, it be charged with initiating and developing a process and a structure for the design, planning and implementation of sustainable development in Canada's forests, in a manner that will reflect these key perspectives:**

- (i) to help sustain and carefully expand Canada's diverse use and enjoyment of its forest resources, recognizing that increased future development of the forests may prove essential to those goals;**
- (ii) to fulfill Canada's obligation to help sustain the earth's ecosystems on a global basis;**
- (iii) to accomplish the foregoing while fully respecting the basic constitutional authority of the provinces for most forest management in Canada.**

From the beginning, the Committee was well aware that it would be hearing differing views and perceptions about forestry. What we were not prepared for was very fundamental discord as to the meanings of the most basic terminology. Even *the term "forestry" means different things to different people*. For example, in the lexicon of many environmentalists that word is generally used to refer to the timber industry; while to most departmental officials and to industry representatives it encompasses all uses of the forests and their management.

*The connotative impact of the word “forestry” leans toward industrial development, instead of the broader, more fully integrated images evoked by the word “forests”. — Matthew Wright, Vice-President, Nova Scotia Forest Products Association (Issue 24:40).*

The Concise Oxford Dictionary defines forestry as “*the science or art of managing forests*”. In the Committee’s view, this broader definition of forestry is the correct one. It is the one which includes forest management for timber and other commercial values, as well as for wildlife habitat, recreational pursuits, hunting, fishing and trapping, watershed protection and wilderness preservation. It is a neutral term and can encompass the concept of integrated resource management or any other type of forest management.

Nevertheless, in view of the widespread misunderstanding about the word “forestry” and the values that it reflects, the Committee was receptive to several suggestions, including “forests, forest resources, or forest conservation”.

**RECOMMENDATION NO. 3 — The Committee recommends that, in the context of its mission and to fully embrace a comprehensive vision of Canada’s forest resources, the new Department of Forestry should be renamed the federal Department of Forests (Forests Canada).**

It should be noted that this change would only be applicable in the English language, as the new department is now called *Forêts Canada* in the French language, and Bill C-29 is entitled *Loi sur le ministère des forêts*. In fact, the English and French names of the department will be closer in meaning as a result of this recommendation. For purposes of consistency, and so as not to anticipate any future decisions by the government in this regard, we shall continue to refer to the Department of Forestry (Forestry Canada) throughout the remainder of this Report.

Now, having set the *mission* for Forestry Canada to find the process and the structure which will lead to sustainable forestry development in this country, we shall turn our attention to the *mandate* which the new Department of Forestry will require to carry out that mission, and the *means* it will use to fulfill it.

# FORESTS OF CANADA: THE FEDERAL ROLE

## CHAPTER TWO

### THE MANDATE: FORESTRY STRENGTH AND STATURE

To put it plainly, any effective *mandate* for the new federal Department of Forestry must first of all be established *in Ottawa*. Unless it is clear to all that *the federal government itself* is strongly committed to a high priority for forests and forestry — and prepared to endow Forestry Canada with the responsibilities and the resources necessary to give it *real strength and stature* — then it is extremely doubtful that Forestry Canada will be able to fulfill the potential for leadership which awaits it in the pursuit of sustainable forestry development in Canada.

*The starting point for this mandate is a national vision. I understand that the ministry is working on that now and I think it cannot be pushed too strongly. It is not just a strategic plan; it is not just some long-term numbers; it is a vision of the destiny... of the forest resource in the decades ahead as a primary generator of income and employment, as an export sector, as the support system for recreation, tourism, wildlife, fresh water, as the symbol and substance of the lifestyle of Canadians!* — F.L.C. Reed, Chair of Forest Policy, University of British Columbia (Issue 7:42).

Federal involvement in forestry has been erratic at best over the years. As an examination of history will reveal, despite the obvious importance of the forest resources to the entire country, there has consistently been a sense of caution, uncertainty and confusion over just what the federal role should be, primarily because the provinces as principal owners of forest lands have always been regarded as the major players.

*... I worked for what is now Forestry Canada for 19 years. In that period of time, in 19 years, it had 13 different letterheads. That, more than anything else indicates the stability or lack thereof in the structure during that period of time.* — Gordon L. Baskerville, Dean of Forestry, University of New Brunswick (Issue 11:17).

In the view of our Committee, *there is a critical and essential mission* for Forestry Canada to help lead stewardship of our forest resources on a national basis. It is also our firm conviction that *that mission must be supported by an exceptionally strong mandate* from the federal government at the highest levels, within both political and bureaucratic ranks. Otherwise, as history will also reveal, the re-incarnation of Forestry Canada as a full-fledged department will likely be doomed to failure. In those circumstances, it would be better for it *not to have been re-born at all!*



## 2A. SOME LESSONS FROM HISTORY

It has often been said that if we do not learn from history, we are bound to repeat it. Therefore, it seems worthwhile to examine briefly the past history of federal involvement in forestry, particularly the establishment of the first Department of Forestry in 1960 and the reason for its fairly rapid demise.

The roots of a federal Department of Forestry can be traced back to 1899, when the post of Chief Inspector of Timber and Forestry was created in the Department of the Interior. This soon became the Forestry Branch of that department, and within 10 years it had a permanent staff of 40 persons and budget of \$100,000. In 1936, it was renamed the Dominion Forestry Service and became one of four units within the Lands, Parks and Forest Branch of the newly established Department of Mines and Resources.

In 1949, Parliament passed the *Canadian Forestry Act*, described as an *Act respecting forest conservation*, which gave authority to the federal government to enter into agreements with the provinces for the purpose of protection, development and utilization of forest resources. In 1950, the Dominion Forestry Service became the Forestry Branch within the new Department of Resources and Development, where it remained for only three years before it was moved to the Department of Northern Affairs and National Resources.

Federal forestry reached its zenith in 1960, when as a result of the foresight of leaders in the House of Commons and successful lobbying efforts by the forest sector, the first ever autonomous federal Department of Forestry was established. This action followed extensive hearings by the Standing Committee on Mines, Forests and Waters in the previous two years. The Honourable Hugh John Flemming, formerly a Premier of New Brunswick, became its first Minister.

Incorporated into that new department was the Forest Biology Division from the Department of Agriculture, which conducted research in forest entomology and pathology, thereby strengthening the focus of federal forestry efforts in the area of research. The new department flourished briefly, but began to fade unaccountably soon after the Montebello Forestry Conference in early 1966. In June of 1966, it was merged with the Department of Rural Affairs and its ARDA (Agricultural and Rural Development Assistance) programs. Two years later it was moved again, into the newly created Department of Fisheries and Forestry. It became known as the Canadian Forestry Service (CFS), and curtailment appeared to occur quickly after that.

In 1971, CFS was downgraded to a directorate within one of five divisions of the Department of the Environment, falling under an Assistant Deputy Minister who had responsibility for lands and wildlife, as well as forestry. In 1973, another reorganization

placed forestry in the Environmental Management Service. Then, in 1976, that department was again reorganized as Fisheries and Environment, and just three years later was re-established as Environment Canada once more.

Federal forestry took another blow in 1978. The Canadian Forestry Service was further down-sized when its forest products laboratories at Vancouver and Ottawa were privatized to become Forintek, and the forest management and forest fire institutes were eliminated with some of their work re-assigned to other branches of CFS. However, a public confrontation followed with a march on Parliament Hill by the forest constituency, and the government of the day pledged to restore CFS status under an Assistant Deputy Minister. This was not done until 1980.

In 1982, CFS responsibilities were somewhat expanded when the federal-provincial Forest Resource Development Agreements (FRDAs), being administrated by DREE, were placed under its administration. However, the more formal strengthening of its mandate did not really commence until 1984 when the post of Minister of State for Forestry was established, albeit within Agriculture Canada. In 1990, more than five years later, and again following lobbying efforts from throughout the forest sector, the current government has restored full departmental status to forestry, and has recreated the federal Department of Forestry with the Honourable Frank Oberle from British Columbia as its Minister. This is the tenth new home for federal forestry since Confederation, and the eighth since 1949.

*...At the 1987 Saint John Forestry Conference, there was a unanimous recommendation by all groups around the table that there be a new department of forestry and forest industries. This was later sanctioned by the full council of the Canadian Council of Forest Ministers. — F.L.C. Reed, Chair of Forest Policy, University of British Columbia (Issue 7:41).*

In tracing this brief history of organization and re-organization of the federal mandate in forestry, there seems little wonder that a good deal of scepticism exists about the strength of the federal government's commitment to forestry, even today, despite the new department. At the same time, however, there is a considerable degree of hope that Forestry Canada will indeed be given a strong and secure mandate to embark upon the important mission which awaits it. Certainly, our Committee has fully endorsed the *mission*, and we do earnestly recommend that *mandate*.

In attempting to understand the causes which contributed to the premature end of the federal Department of Forestry in the 1960's, we have relied to a considerable extent upon the testimony of F.L.C. Reed who was Assistant Deputy Minister responsible for the Canadian Forestry Service in the early 1980's. Both in his 1989 paper, *The Status of Forestry*

in the Federal Government, and in his evidence to the House of Commons' Legislative Committee on Bill C-29,<sup>21</sup> Reed states these reasons as being the principal ones for the 1960 department's failure to survive:

- (i) *A lack of vision in the federal Cabinet; the terms of reference were too narrowly confined to forests and the industry side was omitted, as were considerations for wildlife, recreation and other non-timber values;*
- (ii) *A lack of dynamic leadership and management in the Canadian Forestry Service, which had as its main program element a science that was somewhat removed from the practice of forest renewal and other resource management functions; research scientists without operational field forestry experience were placed in all key positions.*
- (iii) *A pronounced indifference in the forest constituency, caused substantially by poor communication and liaison with the private sector and the provinces; relationships were badly neglected, and in some cases badly damaged.*

In the early 1960's, the department did not have many of the essential components that were most relevant to the forest sector. For example, The Department of Industry, Trade and Commerce had responsibility for the forest industry; Indian Affairs directed the management of most federal forestry activities; Mines was responsible for mapping; and the Forest Resource Development Agreements (FRDAs) were administered through the Department responsible for Regional Economic Expansion (DREE).

Our Committee believes that this history makes a crucial point: in order to be truly credible as a national forestry influence, *such a federal department really needs to be a full service agency embracing all of the forest-related functions of government.*

Perhaps, however, the chief reason for failure of the 1960 federal Department of Forestry was that it was centred almost exclusively on a *core function of research.*

*They were some of the best research people in the world, but they did not have the co-ordinating responsibilities, the management responsibilities, the policy functions. As simply a group of research people, they did not earn a wide degree of support in the community, either here in Ottawa or across the country.*

*I have no doubt whatsoever that a mandate centered in 1990 on forestry research and development is doomed to fail, just as it did in the 1960's.*

— F.L.C. Reed, Chair of Forest Policy, University of British Columbia (Issue 7:40).

There are other, deeper reasons that the 1960 department did not survive. For example, in 1964, Prime Minister Pearson advised the Canadian Institute of Forestry in a letter that the decision to abolish the department was related to constitutional limitations on the range of federal actions relating to forestry. He also noted the relatively small size and workload of the department.

Overall, the history of federal forestry is a troubled one, and is one which tends to pay disrespect to the importance of the forest sector to Canada's economy and to our way and quality of life. It is hoped that this brief history emphasizes how essential it *now* is to define a solid role and mandate for Forestry Canada *in 1990*. Our Committee has concluded that there are *five strategic considerations* to be addressed to ensure an enduring mandate for the new department, so that the history of the 1960's does not repeat itself:

- (i) *to consolidate a critical mass of virtually all federal forestry activities under the mandate of Forestry Canada;*
- (ii) *to develop an operational role and capability for Forestry Canada in the management of federal forest lands;*
- (iii) *to expand that department's traditional role in research and technology, with particular emphasis on functions that require national leadership;*
- (iv) *to identify and define a secure policy and constitutional basis for the federal role in national forest policy, so that a solid federal presence can be constructed and not merely contrived;*
- (v) *to commit the human and financial resources necessary to fully support the federal role.*

It will be a compelling challenge throughout the federal government to demonstrate that Forestry Canada is now here to stay; that its mandate will be endowed with strength and stature; that its services will become well developed, truly valuable and fully utilized. It is essential to the forests and to forestry *that the full scope and potential for the federal Minister of Forestry be recognized and applied* in the immediate years ahead. Otherwise, there is a clear risk that *his mandate may again not survive!*



## 2B. PRACTISING FORESTRY IN OTTAWA

To repeat, in the Committee's view, *it is on the Ottawa scene, from within the government itself, that Forestry Canada must acquire a vastly more powerful mandate. As lessons from history have demonstrated—unless the forests are accorded the high priority which they deserve; and unless the critical mass of forestry responsibilities and resources are consolidated in the new Department of Forestry—then the chances for success of that department are even more nebulous today than for its predecessor of thirty years ago, which did not survive a single decade.*

*The bill gives the Minister jurisdiction over all matters relating to forestry and forest resources not assigned to any other department. Obviously, there has to be some organizational necessity to this, but it leaves the Minister far short of the tools needed to provide the necessary co-ordination to the sector. The sector is far more than the forest industry. International trade, labour, transportation — all these things come into it. There has to be some way of ensuring that the rest of the federal government does not ignore the forest sector in the development of their policies. — William Fullerton, President, Canadian Forestry Association (Issue 5:28).*

There are numerous federal departments and agencies which have jurisdiction or involvement in forestry matters, perhaps as many as twenty of them. Some of these wield a more direct influence than others. For example, the Parks Service under the Environment Department has authority over forests in federal parks, and thereby represents the largest forest custodian of the federal government, south of the 60th parallel.

While many of these departments or agencies have an *operational mandate* for various aspects of forestry, *Forestry Canada does not*. The new department is in the remarkably ironic position of having the greatest potential of all federal agencies to influence forestry in Canada, but it has no lands of its own to manage and with much of the forestry mandate dissipated through many other departments.

*The worst danger confronting the federal government and more particularly the new Department of Forestry, is that of wanting to play a more active role on the provincial property, thus leading to a conflict over jurisdiction with the provinces; while on its own federal lands, it does not even have the power necessary to play the role it should by right be playing. — Claude Godbout, Dean of Forestry and Geomatics, Laval University (Issue 1:9).*

If Forestry Canada is to have credibility and influence on a professional basis with its colleagues in the provincial governments and among the major stakeholders in Canada's forests, then it must develop real, on-the-ground forest management capabilities to

supplement the strong traditional reputation it has enjoyed for forest science and technology. Even that unquestioned stature in forest research has not, in the minds of many observers, been sufficiently applied to practical management, and there is a tendency for the entire organization to be viewed as a valuable scientific agency, but one significantly detached from real-life operations in the forests.

*The new Department of Forestry should, first and foremost, be playing its role on federal land. If it cannot play its role on federal land, how can it do anything elsewhere? That includes parks, animal reserves and other areas wherever they may be. On this point, the legislation is a little weak, a little bit too voluntarist.* — Claude Godbout, Dean of Forestry and Geomatics, Laval University (Issue 1:9).

Federal forest lands account for 11% of the total amount of productive forest lands in Canada, including northern forests in the territories. These federal lands are mainly the responsibility of departments *other than* Forestry Canada, specifically Environment, Indian and Northern Affairs and National Defence. Forestry Canada does not have any direct responsibilities for the management and use of these federally-owned forest lands. While most of this productive forest is strictly protected by Parks Canada and cannot be exploited for commercial purposes, there is still a significant potential for increasing integrated management of general forest values, and there is a particular economic potential on Indian lands and to some extent on National Defence lands as well.

*I think we see the federal forestry department taking a very strong leadership role in terms of co-ordinating responsibilities regarding forest resources and forestry across Canada. Several other ministries and agencies are involved in various aspects that relate to forest resources and forestry issues. The federal forestry department should be the lead agency.* — Bob Staley, President, Ontario Forestry Association (Issue 8:32).

In this regard, a present major role of Forestry Canada is to collaborate with other federal departments that pursue forest activities, by providing them with its expertise and knowledge. To this end, Memoranda of Understanding (MOUs) have been arranged between Forestry Canada and several other departments.

*If I were to summarize our relationships with other departments, I would say they are very satisfactory. There is a tremendous degree of co-operation. We try to improve this by maintaining more active contacts with other departments, and to this end we are developing Memoranda of Understanding with a number of departments. This way we will be clear about our respective responsibilities. The Department of Defence, the*

*Department of Environment, the Department of Indian Affairs — these organizations have all been working very closely with us along those lines. In this way, we are strengthening our relationships by clarifying our relative roles and responsibilities.* — Jag S. Maini, Assistant Deputy Minister, Policy, Department of Forestry (Issue 2:21).

Despite this claim of satisfactory relationships with other departments, many witnesses appearing before the Committee feel that Forestry Canada influence is lacking and that, at the very least, the new department should have management responsibility over federal forest lands. The Committee agrees strongly in this regard, but the *raison d'être* for Forestry Canada goes far beyond just looking after the lands. Becoming truly *a manager of forests* will help to endow the new department with the practical experience and the peer respect required to carry out its main mission, which is to lead the development and implementation of a national strategy for sustainable forestry development.

Thus, in seeking that vision for Canada's forests of *tomorrow*, there are unique and challenging opportunities for bold and creative initiatives by the new federal Department of Forestry *today*. These challenges will demand certain essential ingredients to help ensure effective stewardship of Canada's forests, but more than anything else they will depend critically upon *the commitment of the Government of Canada* to fully support its Minister of Forests with the policy structure and the financial resources necessary to truly play a leading role.

In the view of the Committee, there can be no doubt about the opportunity and the potential which Forestry Canada offers for national leadership towards attainment of sustainable development over coming decades. However, that is *providing it is endowed from the start with the stature, the strength and the critical mass of federal responsibilities for forests and forestry* which will be required to fulfill that role successfully.

The new department must have *stature*: with the provinces, with industry, with the academic community, with conservation groups, with private citizens, and not least within the federal bureaucracy itself. The new department must have *strength*; the financial resources and human capabilities to fulfill its mandate. The new department must have *real influence*; across the full front of forest policy, the decision-making authority to be the *lead agency* for the federal government on *all forest-related issues*.

As we have observed, Forestry Canada has long possessed outstanding expertise in scientific research, and provides invaluable assistance to Canada's forest sector in that respect.



*We have two levels of collaboration with the provinces, Mr. Chairman. One, we have a very extensive forest insect and disease survey program in Canada. I bet it is probably one of the best in the world, if not the best in terms of insect and disease records. We work very closely with the provinces in order to enhance our predictive capacity as to when the next epidemic is going to hit. Also, through our research program we have been working for many, many years and we have developed this B.t., the biological control agent. We have strengthened our program on biological control of insects and provinces are working very closely with us in the field trials, etc., so that they take up the technology as soon as it is developed. — Jag S. Maini, Assistant Deputy Minister, Policy, Department of Forestry (Issue 2:21).*

However, if the new Department of Forestry is to remain little more than the excellent research agency that it has always been, *then we fear that Forestry Canada will fail*. If it is not to be seized with full scale responsibility and authority for virtually *all* matters of federal involvement with Canada's forests; if it is not to have *real clout* within the halls of power on the federal scene; then we do not believe that it will ever realize the potential which is envisioned for it.

*The final point I would make to you is that in your deliberations and in writing your report regarding this new department, I trust you will make the mandate broad enough and important enough so that when the federal minister, whoever he might be, is seated around the budget table he will be able to ask justifiably for his share of the resources available. If you do not, if the federal department is seen as nothing more than the fulfilment of a political commitment, if that is the only way it is seen and if it is not seen as a viable and important department, it will surely disappear—in the same way as the Cheshire cat in Alice in Wonderland; you will have nothing left but the smile. — Honourable Morris V. Green, Minister of Natural Resources and Energy, New Brunswick (Issue 22:14).*

In this regard, we must state our view with utmost frankness: *if the mandate for Forestry Canada is not strengthened for the role we are recommending, then the Committee is highly doubtful that there is sufficient justification for creating a separate new department at all.*

**RECOMMENDATION NO. 4** — The Committee recommends that the Government of Canada empower the new Department of Forestry with a mandate that is fully consistent with the importance of Canada's forests to the country, and with a mandate that is fully compatible with the mission to establish the concept of sustainable forestry development in Canada. Such a mandate should include:



- (i) Consolidation of major federal activities relating to forest land management, forestry and forest industries within the responsibility and authority of Forestry Canada;
- (ii) Provision of the financial and human resources necessary to fulfill that responsibility.

The Committee considers the foregoing to be a *pivotal recommendation* in this Report. Its implementation must necessarily *include the following ten considerations for action* involving other federal departments and agencies. Therefore, these subsequent recommendations should be viewed as integral and inherent elements of the foregoing one.

In making these recommendations, which essentially address the organization of government, we do not intend to imply any criticisms of those Ministers or bureaucracies presently responsible for the various functions involving forestry. In fact, we believe that the moves we are proposing will present sound prospects to improve and strengthen not only Forestry Canada's mandate, but also the mandate of those agencies which we suggest be consolidated within the new department.

We are speaking for *the importance of forestry as its own domain*, to be accorded the priority and attention that is consistent, with its overwhelming effect on our lives in Canada. The impacts of consolidation and concentration offer the potential to enhance dramatically the effective influence of the federal government on forestry affairs, and to strengthen its capabilities for leadership in one of the most critical areas of our economic and environmental future, both domestically and globally.

Therefore, it is the strong view of the Committee that the following organizational actions should be taken by the federal government with respect to its overall forestry infrastructure, not in any disrespect for the performance of those who have been managing federal forestry interests on a segmented basis, but rather in the utmost respect for the even greater good which can be accomplished *by unifying the federal role in forestry* under one powerful mandate in the new Department of Forestry.

## Department of National Defence

The Department of National Defence controls 570,000 hectares of land on numerous bases across Canada south of the 60th parallel, approximately 40% of which is managed forest land. In some areas, such as CFB Gagetown in New Brunswick, these lands represent a significant source of wood fibre in a province where soft wood supply is already in critical imbalance. Intensive forest management of the portion of these lands that are surplus to DND training requirements constitutes a significant contribution to the sum of forest values in New Brunswick, both *economic and environmental*.

Although DND does not provide a specific budget for forest management on its lands, that department is practising forestry on revenues from the sale of timber, combined with a small portion of its basic operations budget. It is estimated by the department that expenditures for forest management on DND properties will reach \$780,000 in the current year. At National Defence Headquarters, forests programs co-ordination comes from two permanently staffed positions within the Directorate of Conservation and Environment, while at each base it is part of a designated officer's duties to oversee local forest management programs. Forestry Canada is now contributing to this task at CFB Gagetown with its own expertise by, for example, contracting twenty person-years to DND. Two additional person-years are obtained from private forestry consulting agencies.

*We have had a Memorandum of Understanding for some years with Forestry Canada or its predecessor; however, it was not a model of forestry management. We have tried once to update that MOU and we have been tasked this year to update it, to improve it. Before, it mainly covered use of their resources for research on forestry, for fire-fighting and for contracting of the cutting we required for military purposes.*

*We do not at this time have a national forestry plan. We will be developing a new MOU, as I said. We do have a number of individual forestry management plans and MOUs on several bases. — Tony Downs, Director, Conservation and Environment, Department of National Defence (Issues 25:40–41).*

Here is a unique opportunity for Forestry Canada to develop and demonstrate a direct, on-the-ground forest management capability. Not only are there several significant productive forest land areas to be managed for important timber values, but also, at least at CFB Gagetown, other integrated forest resource values such as wildlife and habitat are involved. The additional factor of military training requirements on the land base presents a special management challenge.

*Actually, one of the difficulties we have in managing our forests is the fact that military operations take precedence over forest operations. Very often, forestry operations are interrupted without notice, which means that foresters cannot proceed with their work. Many of the larger forestry companies will not work under these conditions. We tend to support the smaller forest companies, the local companies, with our base forest management. — Robert Crétain, Head, Natural Resource Management, Department of National Defence (Issue 25:49).*

The Committee feels that, in concert with DND goals for its land holdings, a comprehensive, long-term responsibility should be delegated to Forestry Canada for planning and implementation of intensive forest management operations on those lands.

**RECOMMENDATION NO. 5 — The Committee recommends that, consistent with land-use goals and objectives of the Department of National Defence, all forest management responsibilities on its lands be delegated to the new Department of Forestry.**

## Department of Indian Affairs and Northern Development

It bears repeating, that *no element of Canadian society is more deserving of a place in our forests or in the practice of forestry than are Indian people.*

The Brundtland Commission recommended, and the Government of Canada concurs, that serious initiatives must be taken to assist indigenous people with effective management of their own lands and resources, which are basic to their traditional way of life. The most prominent of these resources in Canada are the forests, and south of the 60th parallel, on more than 2,200 Indian reserves, there is a total of approximately 1.3 million hectares of productive forest land. More than 75% of these forests are considered to be economically accessible. Over the past five years more than \$15 million under federal-provincial subsidiary agreements on forestry has been targeted for management practices on Indian forest land. The Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) also funds forestry initiatives at the band and tribal council level through the Canadian Aboriginal Economic Development Strategy (CAEDS).

Moreover, DIAND has directly provided \$670,000 in the most recent fiscal year to Indian-controlled development institutions in the forestry area. The 1990-91 Estimates provide only about \$5 million and 32 person-years for resource development activities on Indian lands south of the 60<sup>th</sup> parallel. These activities are not directed solely at forests, but include all renewable and non-renewable resources. In the Yukon and Northwest Territories, the Northern Affairs program allocates \$40 million and 332 person-years to resource management.

*I would like to give you an idea of the extent of Indian forest lands. In Canada there are 2,200 Indian reserves, and they comprise a total area of 2.6 million hectares. About half of this land has been classified by Forestry Canada as having potentially productive forests. Eighty five percent of the bands south of 60 possess forest areas in excess of 20 hectares that are considered to be developable from a commercial point of view, and there are 240 bands having potential productive forest areas that exceed 1,000 hectares. — Mike Sims, Director General, Policy and Co-ordination, Economic Development Sector, Department of Indian Affairs and Northern Development (Issue: 23:24-25).*

Current harvest levels on Indian reserve forests are estimated to represent only 25% of the accessible annual allowable cut, and we are told that Indian forests are only growing about one-half of the wood fibre they are capable of regenerating each year. Therefore, not only does it appear that *existing harvest levels* could be potentially *quadrupled* even without intensive forest management, but it is also suggested that *present growth levels* could be



doubled with only a basic level of management. Such potential could reach a total of nearly 5 million cubic metres available for harvest annually, with a value apparently approaching \$200 million and prospective employment of almost 10,000 direct jobs, which is *eight times* such current direct employment in the forests.<sup>22</sup> The prospects are striking if these estimates prove to be correct.

*It is more than a little confusing to us when two arms of the federal government are sending opposite signals. On one hand, the department that is apparently responsible for Indian lands, INAC [Indian and Northern Affairs Canada] displays no real sense of responsibility and provides little constructive assistance. On the other hand, Forestry Canada, which has to have the permission of INAC to deal with Indian lands, has bent over backwards in trying to help the IFDP [Indian Forest Development Programs] and the Treaty 3 bands.*

*If you are going to operate a federal department of forestry and you want to do it successfully, you will need a very clear mandate, separate from all other federal initiatives. If you are going to promote proper forest management and do justice to it, leave the job creation and make-work programs to other departments. — Don Jones, Vice-Chairman, Indian Forestry Development Program (Issue 17:21).*

Beyond significant economic prospects on reserve forests, the long-term process of native land claim settlements, as witnessed in recent examples, will almost certainly lead to increased areas of forest land coming under Indian control. This will intensify the importance of forest management as an instrument for improving Indian life in Canada, and for doing so in a manner that is uniquely compatible with the traditions of native people.

*The Indian people of this continent have always known that we can never conquer the environment. Our natural world is a complex system in which we are but one part, and in order for us to survive and prosper we must interact with the system, not dominate it. The entire Indian way of life revolves around this concept. Any economic activity that relies on any part of the environment for raw material must understand this concept and incorporate it into the performance of that activity.*

*We have known this for centuries, and it is encouraging to see that the Canadian public and the Government of Canada are finally waking up and taking constructive steps toward environmental responsibilities. — Don Jones, Vice-Chairman, Indian Forestry Development Program (Issue 17:24).*

Although the potential for timber production is an important element of forestry on native lands, the use of the forests to support the traditional lifestyle may sometimes outweigh their importance for commercial wood production. For example, the Grand Council of the Crees of Québec told us that more than one-third of their economy is based upon hunting and fishing, and that every Cree person is either a direct participant or benefits from that way of life. Forests have provided fuel, shelter, food, and cultural and spiritual enrichment to native peoples throughout their history, *but all is not now well with these forests:*

*...many Cree families have seen their entire traditional hunting territory clear-cut. The results are not pretty. Stumps cut off at the ground level stretch as far as the eye can see. Animals will not survive in this environment. The resulting erosion degrades the water quality of neighbouring water bodies. Oil spilled by the machinery used in clear-cutting can be seen on the surface of once-pristine streams. For the Cree people who have hunted in these territories it means there will be a period of 12 to 20 years where they must find other places to hunt.*  
 — Bill Namagoose, Executive Director, Grand Council of Crees of Quebec (Issue 17:7).

The present relationship between DIAND and Forestry Canada is based on a 1989 Memorandum of Understanding to establish co-ordinated working relationships and common objectives for the two departments respecting Indian forestry programs. It specified that DIAND will be responsible for assisting Indians to establish economic development initiatives complementary to forestry development programs, and recognizes that Forestry Canada is the federal government's source of expertise and leadership on forest management matters. The MOU states that Forestry Canada, *subject to available resources and the fulfillment of its priorities*, will develop and implement forestry programs in support of Indian forestry initiatives. Some witnesses express doubt that Forestry Canada presently possesses operational field foresters in sufficient numbers for these tasks, and would need to recruit or retrain experienced staff for such purposes.

On native lands north of the 60th parallel, the forest management mandate is in a state of transition. On April 1, 1987, management, control and administration of federal forest resources in the Northwest Territories was transferred to the territorial government. Discussions are now ongoing about a similar transfer to the Yukon government.

At the present time, DIAND is responsible for managing most of the forest resources in the Yukon, including the issue of timber permits. One of the most important and expensive parts of the program is forest fire protection, which for 1990-91 has a budget of

approximately \$7 million and 55 person-years. By contrast, Forestry Canada is responsible only for forest research in the Yukon, and through its Pacific Forest Centre conducts reconnaissance forest surveys and produces reports on the forest economy.

*We believe the matter of native peoples' forest lands falls within Forestry Canada's mandate to initiate a proper and continuing course of action, based on co-operation and aimed at the harmonious development of all resources to be found on such lands. — J.A. Bérard, President, Forest Engineering Research Institute of Canada (Issue 6:23).*

Thus, if Forestry Canada's operational role is to be enlarged and its management capabilities enhanced, which the Committee believes should be the case, then Indian forests represent another excellent opportunity for this. Again, in addition to the normal broad range of management objectives and values, these responsibilities will differ from those of other forest ownerships in that they will be tailored to especially meet Indian requirements.

The Committee was advised that legislation relating to the harvesting and management of forests on native lands — in particular the 1952 Indian Timber Regulations under *the Indian Act* — is out of date, with the result that the Indian forest resources have been exploited and allowed to deteriorate.<sup>23</sup> The inadequacies have been termed a constraint to the implementation of modern forest management on reserve lands, and we are told that current policies and regulations do not ensure sustainable harvesting, protection or regeneration.

*The state of the forests today should reflect our expectations of future prosperity. Right now, it does not look like we expect very much. — Don Jones, Vice-Chairman, Indian Forestry Development Program (Issue 17:23–24).*

Testimony from Indian witnesses contain many examples of situations where Indians were not consulted about forest development programs which directly affected them. Yet, the Committee is persuaded that there is much to be gained from close communications with native forestry leaders. In a role as management trustee for Canada's Indian forests, the new Minister of Forestry would be in a strong position to act as the principal representative, mediator and negotiator on behalf of native people in facilitating agreements with both provincial governments and with industry.

*We must emphasize that community co-operation by native and non-native people alike is essential to develop confidence in the national forest strategy. There can no longer be the notion that what is good for the*



*forest industry is good for Canada's forests. — Harold Derickson, President, Intertribal Forestry Association of British Columbia (Issue 18:10).*

We are advised that the present funding of silvicultural activity in native forests, mainly through the FRDAs, has been *grossly insufficient*. Prior to 1984, funding for Indian land programs was ad hoc and inconsistent. For the future, if real change and improvement is to be achieved in Indian forests, a national funding program will be required that, has long-term horizons and can be counted on for stability, year after year.

*Our concern is that prior to the present FRDA 1 Agreement, just signed March 31 of this year, there has been no consistent funding for Indian lands programs in Canada, period. There has been ad hoc funding. Even the legislation in the Indian Act, section 57, is weak, outdated rhetoric. It does not mention any reference to stewardship or management, only harvesting. Even that is applied on an inconsistent basis across the provinces, and that is a federal responsibility.*

*The funding component is something that we, as Indian people, would like to see as a national funding program under a piece of legislation so that we have "x" number of dollars we know every year is going to be there. Then that process can go down to the various provinces. That is how the system works in the United States for federal Indian reserve lands.*  
— Harold Derickson, President, Intertribal Forestry Association of British Columbia (Issue 18:18).

An integral aspect of Indian forestry must be in the educational field. A systematic program should embrace the full spectrum of forestry education, from extension work in the field through to public schools, technical institutes and professional training at the university level. The emphasis on stewardship for sustainable development of *all* forest values will be essential. Support for this educational program could also be channelled through new concepts of long-term FRDAs at the extension level, or through Provincial systems of education. There are already functioning institutes to serve as models, but the mechanism is far less important than *the adequacy and continuity of funding, and the full participation of the Indian communities.*

*... we would like to make the following recommendations to the committee:  
... that the Government of Canada be prepared to make sufficient physical resources available to identify the scope of the problem, design a comprehensive solution, and fund the reconstructive process through to completion;*



*... that aboriginal peoples, through the National Aboriginal Forestry Association, be a fundamental part of the process in developing the need for solutions to problems in forestry;*

*... that the programs developed throughout this process to confront issues in forestry on tribal land be administered by aboriginal people themselves, with the accountability for work undertaken to rest with the respective aboriginal governments. — Willie Wilson, Chairman, Indian Forestry Development Program (Issue 17:30–31).*

Our Committee believes that the rationale for Indian forestry education is inescapable, and has long been neglected. For example, we understand that at the University of British Columbia, of 2,300 graduates in forestry at that faculty over 40 years, *only one has been a native Indian.*<sup>24</sup> Yet, given the already visible direction of future land claims settlements, our native people may soon rank among the largest land owners in all of Canada, and *they must be trained for those responsibilities.* Regardless of the form of that land entitlement, they will most certainly become an essential part of the public consultation process which determines how resources will be managed and enjoyed, and they will need technical and professional capabilities to play their full role.

*For the majority of bands, their on-reserve forest resources are too limited to provide even small-scale sustained employment and financial returns through harvesting processing, and other spin-off benefits. Nonetheless, many are surrounded by productive forests. These forests are almost exclusively under the control of the provinces, many of which have demonstrated a willingness to support off-reserve Indian forestry initiatives. It will be necessary, therefore, for bands to be able to secure access to wood resources or woodlands work in the vicinity of their reserves in order to sustain a viable forestry business. — Mike Sims, Director General, Policy and Co-ordination, Economic Development Sector, Department of Indian Affairs and Northern Development (Issue 23:26).*

The message about Indian forestry seems abundantly clear. Native forests require dramatically increased management attention. Forestry in all its aspects holds great potential for improvement of the native way of life in Canada. Coincidentally, the creation of the new Department of Forestry involves both a need and an opportunity to help establish a more direct federal operational focus in forestry affairs, which seems to be uniquely compatible with the requirements of Indian forest lands. In contemporary Canada in 1990, it would seem hard to find more pressing reasons for the use and management of federal forest lands than the challenge which exists *to manage Indian forests to their full*

*potential*. The combination of contemporary forest management technology and traditional aptitudes of native people for the forests, should offer encouraging new horizons for sustainable forestry development on Indian lands.

**RECOMMENDATION NO. 6 —** The Committee recommends that the new Department of Forestry be assigned responsibility for operational advisory services to native people for forestry management on all forested lands which fall directly or indirectly within the administration of the Department of Indian Affairs and Northern Development; such services would include strategic planning for integrated management and multiple use, silviculture, professional training and funding assistance, all in close consultation with native leaders.

## Department of Environment

It will be obvious from the following comments and recommendations that our Committee has developed a perspective with respect to *Environment Departments as being vehicles of policy and regulation*, functioning much in the same manner as finance departments, and preferably *not as operating organizations*. We fully support the basic principle, as recommended by the Brundtland Commission, that *environmental policies and disciplines should permeate every operating entity and every operating decision*, exactly as do financial and economic considerations. As well, Environment Departments should be in a position to regulate and enforce their policies, which further precludes their function as operators. In the final analysis, we feel it is important to make the distinction that *operating agencies should conduct the operations*. This may seem like too fine a point, but we believe it is fundamental to our recommendations for the achievement of sustainable forestry development nationally in Canada.

## Environmental Assessment and Review Process

As public concern for the environment deepens, it is clear that no sector can escape environmental assessment and regulation. There is perhaps no other sector in Canada that has a greater impact on the environment than the forests sector, for as we have noted earlier, in vast areas over Canada the words *forests* and *environment* are virtually synonymous. Therefore, it is of great concern to our Committee to ensure that Forestry Canada consistently be involved, *as a matter of course*, in federal *EARP actions or panels* which relate directly or indirectly to forestry.

*The current federal initiatives on environment are causing us great concern. One of our principal concerns of course is the extent to which those regulations will be harmonized with provincial regulations and the extent to which the compliance and enforcement efforts might be duplicated. Again, there is an opportunity for Canada to contract out to the province that has the infrastructure in place the compliance and enforcement of those regulations. We are telling Environment Canada and the Ministry of Environment in Ontario that our real challenge is to direct the available energies and resources toward the real problems and avoid wasting those resources on perceived problems. We see a grave risk that regulatory initiatives may be driven by detection limits, detection capability, rather than by environmental need, so we look forward again to effective consultation between the governments to arrive at the kind of regulations that will provide adequate environmental protection, and that are achievable and affordable.— I.D. Bird, President, Ontario Forest Industries Association (Issue 23:8).*

It should go without saying that, in reality, *the concept of sustainable forestry development is itself an environmental assessment process, in advance*. Presumably in any EARP circumstance, *evidence of sustainability will be a pre-requisite*. Thus, theoretically at least, if the main mission to establish sustainable forestry development as a practice in Canada is achieved, then it will tend to facilitate the conduct of environmental assessment activities in forestry. To put it another way, if the concept of sustainable forestry development is soundly established, then the environmental assessment process will eventually be approached more positively and effectively from the start. While these comments are made somewhat cautiously, nevertheless the principles involved are important to note and understand, because they do obviate the essential participation of Forestry Canada in the federal EARP process.

*We certainly find in the field of environmental assessment that if we are asked to make recommendations about what sorts of activities are appropriate or how such activities should be designed, it helps enormously if there is a plan in place that identifies what the objectives are for that area — what the important uses are perceived as being. But the federal government itself really cannot take the lead in imposing those uses. It can only really be sensitive to the uses that are identified by the principal land manager — that is, the province — and then of course the processes the federal government imposes on itself and on its own actions can then build that back into its own decision.*

*So I guess there is a sense in which we are the potential beneficiaries from a system such as you have identified and which B.C. is attempting to advance.*  
— Raymond R. Robinson, Executive Chairman, Federal Environmental Assessment Review Office (Issue 25:35).

There are, too, some very serious practical concerns which EARP Panels pose for forestry in Canada. It is conceivable that such procedures could actually shut down or have dramatic impact upon major segments of the forest economy, and so forestry expertise in EARP hearings is essential. For example, the Class Environmental Assessment Hearings for Timber Management on Crown lands in Ontario are even now preparing to prescribe forestry practices in that region of the country, and the provincial Department of Natural Resources is actually the proponent in that inquiry. In the case of federal EARP Panels, convened by the Minister of Environment, it is similarly critical *that mandatory and meaningful participation by federal forestry authorities be assured* as decisions are reached. Otherwise, there is the prospect that *environmental agencies could be setting specifications for forest management in Canada, instead of their forestry counterparts* who actually hold such responsibilities. The concern is that EARP Panels will specify *actions*, rather than



*forest management, and the process will not design for management — it will just happen!* That would be an irony which *neither our forest economy nor our forest environment could afford*, and it is *not* the best path to sustainable forestry development in Canada.

*The last area I wanted to flag particularly is the whole area of environmental regulatory reviews and reforms and updates. For the forest products industry, partly because of its size and partly because of its nature, environmental review and reform are absolutely critical to its long-term competitiveness. One of the critical issues we are having to deal with, though, is to ensure that in implementing more stringent regulations and in demanding cleaner environmental standards we do so in such a way that we do not fundamentally inhibit the competitiveness of a critical industry in the country, because in the long term that would simply not be in our best interest, and that we try to do it in a way that maximizes the opportunity, technological as well as industrial developmental, of the introduction of new regulations. There are going to be, we believe, many, many, many opportunities of a commercial nature arising from the introduction of much stronger environmental regulations in the next few years, both in Canada and around the world. — J.C. Mackay, Assistant Deputy Minister, Industry and Technology, Department of Industry, Science and Technology (Issue 19:36).*

The Committee feels strongly that, at both federal and provincial levels, forestry departments should participate automatically with environment authorities in matters of assessment, review and regulation pertaining to forests and forestry. Not only can Forestry Canada play a significant role with respect to such federal EARP procedures where forestry is involved, but it should also serve as a valuable facilitator to help co-ordinate federal and provincial participation in environmental assessment reviews as they become more pervasive in the forest sector.

*In Forestry Canada we were doing environmental impact assessments of our initiatives before it was a mandatory requirement. As the Minister has said, our agreements are probably the biggest environmental rehabilitation program in the nation's history. We think our program is environmentally sound, but we can make available the assessments reports that have been done, or at least a summary of them, so that if you have any further questions, we can answer them. — Jag S. Maini, Assistant Deputy Minister, Policy, Department of Forestry (Issue 14:25).*

**RECOMMENDATION NO. 7 —** The Committee recommends that, with respect to the federal Environmental Assessment Review Process (EARP) related to forest resources or to industrial forestry development, the new Department of Forestry be assigned statutory responsibilities for developing policies and procedures to ensure consistent application of the concept of sustainable forestry development in EARP hearings and decisions, including the formal appearance of Forestry Canada scientific personnel as expert witnesses where appropriate in such hearings.

## Department of Environment (Canadian Wildlife Service)

Time after time during our hearings, witnesses emphasized wildlife as a model for the general non-timber values among our forest resources that must be managed with the same diligence as the trees.

*We not only like to think in terms of integrating wildlife with timber practices; we also like the idea of considering wildlife in the context of the landscape as a whole. We are trying to get away from the idea of little islands of protected nature and more to the idea of stewardship of the entire Canadian landscape, and in particular, of course, forests.*

*...the omission of wildlife as a factor in this sort of thing is not consistent with the National Forest Sector Strategy. We would rather focus on the forests and the trees, and not just on the wood. — Robert Carswell, Chairman, Wildlife Habitat Canada (Issue 21:4–5).*

Indeed, it has been pointed out that the legislation to create the new Department of Forestry does not include the 1988 recommendations of the Standing Committee on Environment and Forestry, which urged that new federal-provincial forestry agreements reflect the integration of wildlife and forestry objectives, and which urged the provision of funding for forest management practices that ensure sustainable development. It was noted that in his testimony before the Committee, the new Minister of Forestry *did not make explicit reference to wildlife nor to the retention of forest habitat for wildlife*, in the principles which he set out for future federal-provincial forestry agreements.

In the opinion of the Committee, it is unthinkable that any new mandate for Forestry Canada could have credibility without the inclusion of wildlife considerations in a major way. Not only is wildlife essential to provide the multiple-use dimension to federal involvement in forestry, but in the view of many, there is *a pressing need for expanded horizons of wildlife management in Canada*, including new science and technology on this subject. After all, wildlife is a renewable, harvestable natural resource, as are trees, and similar management principles should pertain.

*I also believe that the federal Department of Forestry ought to be contributing to regional wildlife research centres. One of the major problems with respect to wildlife is that we do not have the science to properly manage that resource. I believe the science ought to be developed hand in hand with forestry research, so that we can integrate the two.*

*— Honourable Morris V. Green, Minister of Natural Resources and Energy, New Brunswick (Issue 22:12).*

It appears to us that Forestry Canada would be by far the most effective instrument to bring federal influence about *all* forest values to a national strategy for sustainable development. It would certainly be the best organization through which to revitalize serious initiatives for *comprehensive wildlife management*, as for all other integrated forest values. It is true that federal-provincial forestry agreements are at present the primary vehicle through which the federal government can influence the management, development and conservation of Canada's forest resources, and yet these agreements have focused almost exclusively on exploiting forest resources for timber and fibre. The ecological, wildlife, recreational and aesthetic values of forests have largely been ignored in these programs.

*Bill C-29 is no different in its commodity, production-oriented approach, an approach that has guided national forest policy over the last several decades. Indeed, it is an approach no longer acceptable to an increasing number of Canadians.* — Johannah Bernstein, Corporate Counsel, Canadian Wildlife Federation (Issue 21:20).

According to 1990-91 Environment Canada Estimates, wildlife conservation activities are currently provided with budgets of \$49.7 million and 369 person-years. The Canadian Wildlife Service has been reduced in scope over recent years, and is primarily involved with wildlife conservation, mainly through the protection of migratory birds and of threatened and endangered species. Certainly, there is both need and potential to revitalize and expand CWS terms of reference.

On all counts, therefore, it seems clear that if forestry values are ever to be integrated for management in the forests, they must first be integrated federally and *there is no better place to start than with wildlife!*

**RECOMMENDATION NO. 8 — The Committee recommends that the Canadian Wildlife Service be transferred from Environment Canada to Forestry Canada, and that it be restored fully as a comprehensive management and research agency with broad application to all Canadian wildlife, both game and non-game species, working in co-operation with provincial government agencies wherever possible in a context of integrated forest management.**



## Department of Environment (Canadian Parks Service)

While it is true that *the forests to be found in Canada's national parks should continue to be excluded from timber harvesting* and retained in their natural state, nevertheless *these parks represent a unique opportunity to demonstrate integrated management of other general forest values*. In fact, our parks could be characterized as living laboratories for advancing many aspects of resource management towards sustainable development, notably recreational pursuits, wildlife conservation, preservation of ecological diversity and protection of the forests against fire, insects and disease.

If we are to achieve a sustained supply of socio-economic benefits from our forests — timber, recreation, wilderness, wildlife, biodiversity and so on — then we must manage *the whole habitat*, the environment that provides those benefits, *the forest environment*. We must understand and acknowledge that *the forest does have the capacity to provide such a full range of values*, and that it should be *actively managed* to generate those values.

*... It would have been desirable to have a federal department with a much broader management mandate, a mandate that would have incorporated things like wildlife and parks so that we could reflect the concept of multiple-use management at the federal level. We would then have had an agency with an operational management responsibility. This in itself would have given the agency an enormous amount of credibility and stature.*

—J.R. Carrow, Dean of Forestry, University of Toronto (Issue 1:43–44).

In total, in the current year, the Parks Service in Environment Canada is allocated \$387 million and 4,692 person-years for all of its operations. More important than these budget numbers to the Committee, however, is that the inclusion of the Canadian Parks Service, (and of the Canadian Wildlife Service), within Forestry Canada would help to make the new department a truly integrated forest resource management service at the federal level. It would then be organized for and capable of *the practice of comprehensive multiple-use forest management*, which is a capacity that does not presently exist within the federal government.

While there may always seem a risk in integrated forest management *that timber interests will influence or contaminate environmental priorities*, in reality there may even be a better opportunity and *potential for wildlife and parks disciplines to prevail beneficially upon timber practices*, once integrated management is in place.

In the Memorandum of Understanding signed in February 1990 between the Departments of Environment and Forestry concerning the Parks Service, it was agreed that, *subject to governing Parks Service policy*, Forestry Canada projects would be facilitated

where the use of national park lands was required; conversely, *subject to its available resources*, Forestry Canada would provide advice and assistance concerning forest lands, to the Parks Service, when requested to do so.

*It is a difficult question, because Canada has a reputation internationally for the management of the national parks, and forests are a part of that; yet it is not regarded as forest management as such.*

*As you can see from the Memorandum of Understanding, we are working on various aspects of research and getting a better understanding of forest succession, diseases, the impact of things like acid rain. We are becoming more active in volunteering the parks as settings for research to have a better understanding of what evolves in a natural situation as compared to a managed situation. I think it would be fair to say that there have not been the resources that perhaps some would have liked, to go farther into some of the research than we have. It is always frustrating to find out that there are things we really perhaps should have known and did not, and I think that is the case in forestry, as it is in wildlife and other subject areas.*

— Jim Collinson, Assistant Deputy Minister, Canadian Parks Service, Department of Environment (Issue 25:38).

In the Committee's view, this exchange of intent in the MOU, while laudable for its spirit of co-operation, hardly represents an integrated management focus on the 108,000 square kilometres of forested land to be found in Canada's 34 existing national parks. Nor does it seem to take logical advantage of the scientific and operational capabilities which are proposed for Forestry Canada. In the course of developing parks to represent the remaining 18 natural ecological regions of the country, almost half of them in the north, which are specific goals in the master plan of the Canadian Parks Service, the proposed capabilities of the new Department of Forestry would seem to be uniquely well suited.

*It is important to recognize that the Canadian Parks Service is responsible for managing these areas as being representative of the different ecological systems in Canada. We are not managing them as forest areas or for wildlife species, but from the point of view of the overall interaction of the ecological system.*

*To come back to the main point, we are not managing the forested areas in national parks in the sense that most people would normally think of in a forest management sense. We are managing the trees as part of an overall broader ecological system and the interaction of the trees with the fauna, flora and so on. Even dead trees represent habitat in that respect.*

*This is why in the case of the Canadian Parks System we are looking at protecting a representative portion of each of the main ecological systems in the country. That is not to say that there should be a fence put around them and everybody kept out, but rather here is a chance for people to see what an undeveloped area is like, how natural systems interact with each other, and to use that as a basis for monitoring change elsewhere; find out the impact of different things to understand them better; and also to protect this gene pool for things we have yet to discover. — Jim Collinson, Assistant Deputy Minister, Canadian Parks Service, Department of Environment (Issue 25:25 and 33).*

Notwithstanding such distinctions, it seems clear to the Committee that Forestry Canada would strengthen the Canadian Parks Service, and the reverse is also true. Historically, we are told, they were together, and separation of federal parks from federal forests was an accident of juggling mandates in the late 60's and early 70's, and not a strategy born of any basic principles or philosophy. Logically it seems, if the federal government is genuinely serious about integrated resource management of forests, then the obvious course would be *to place the responsibilities for all forest-related resources in one portfolio*. To separate forest management from parks, or from the wildlife habitat or from other features of those lands, appears to defy rational judgement. *In terms of both policy and administration, the conservation, wise use and enjoyment of all forest resources belong together.*

*To achieve sustainable development of forests, we feel attention has to be paid to four major areas. One is the establishment of a national network of parks and protected areas across Canada. To be truly sustainable, the ultimate objective of forest management should be to maximize biodiversity. To preserve the diversity and integrity of a full range of natural forest ecosystems, sufficiently large tracts of land representing all forest types found in Canada must be set aside for non-extractive uses or even for non-use.*

*It has been suggested that countries strive to set aside 12% of their area as parks and protected areas. More important than protecting a pre-determined percentage of terrain is the need to ensure that all types of forest ecosystems are represented, and it is equally vital to make sure that each preserved segment is large enough to function indefinitely as a viable forest ecosystem. — Paul Griss, Executive Director, Canadian Nature Federation (Issue 19:10).*

Comparatively, other major jurisdictions such as Nova Scotia, Ontario, Manitoba and Yukon, tend to place forests, parks, wildlife and lands in the same department. As we have previously advanced, *critical mass* argues for a department of sufficient strength and stature



to deal both in Ottawa and with the provinces on a basis of consistency and credibility. The forests of Canada *deserve* that kind of comprehensive and concentrated attention; sustainable development *demand*s it.

**RECOMMENDATION NO. 9 — The Committee recommends that the operations of the Canadian Parks Service be transferred from Environment Canada and placed within the new Department of Forestry, to provide optimum scope for the practice of integrated management of federal forest-based resources, in pursuit of the national mission for sustainable forestry development.**

(It should be said that this recommendation is intended to focus on *the forest resources* of the Canadian Parks Service, which represent the overwhelming area of that agency's activities. However, it is recognized that certain specific elements of Parks Service operations might better be contained in other federal departments, if it is deemed feasible to segment them. For example, *marine parks* such as the new Saguenay-St. Lawrence project could possibly be reassigned to the Department of Fisheries and Oceans, and *monuments and national historic sites* to the Department of Public Works. Failing such changes, however, the present parks organization could continue to be operated efficiently and effectively within the new Department of Forestry).



## Department of Energy, Mines and Resources

The application of technology, such as geographic information systems, is so fundamental to the practice of modern forestry that it would be inconceivable for a new Department of Forestry not to possess such capabilities. Indeed, before its previous demise, the Department of Forestry operated the Forest Management Institute (FMI) which had most of the same expertise and equipment now to be found in the Canadian Centre for Remote Sensing (CCRS). (In fact, the present director of CCRS is the former director of FMI).

Given the current state of these technologies, it is appropriate that CCRS remain in its present location with close links to aerospace and physics. What we feel is needed, however, and presume would be welcomed by CCRS, is a *strengthened forests data applications unit within Forestry Canada* that could *access and use* the full potential of the technologies being developed at CCRS. To add weight to this proposal, there has been one strong recommendation throughout our hearings that prevailed consistently above all others: It was a virtually unanimous demand for a *national forests database* as an urgent priority to be forthcoming from Forestry Canada.

*As I said earlier, I have no doubt that major new systems will play a role. I do not want to speak out of school here, but we are going to be making major investments in the development of new remote-sensing technology. Some of these new systems will be exceedingly costly and it would not make sense, for instance, for each province to maintain its own. So this is an area where the federal government can collect data on a global basis and then share it in accordance with the needs of the provinces on a fee-per-service basis. This is one area where we are very adamant, and some of the funds that are allocated to the resource development agreements will be used for that purpose.* — Honourable Frank Oberle, Federal Minister of Forestry (Issue 2:17).

*I regret to say it, but a lot of data are missing. The data base has to be improved. With all the technology around today, the satellites and so on, there is no reason why we cannot have a concise, clear, meaningful and complete picture of the forests of Canada and the state they are in.* — J.A. Bérard, President, Forest Engineering Research Institute of Canada (Issue 6:27–28).

Such comments really say it all. Over and over again, witnesses emphasized the need for factual knowledge and information as the basis for planning the goals of sustainable forestry development, and for keeping pace with the changing dynamics of the forests as we seek to ensure that those goals *will be sustainable*.

*One of the fundamental problems in knowing what we have in terms of old-growth, is that while a phenomenal amount of effort has been put into inventory since forestry became recognized in its major position in Canada, a lot of the inventory has been focused upon merchantable factors, and in general many of the characteristics by which old-growth is biologically defined, and by which it ought to be classified and inventoried, have not been part of the database. Everywhere in North America, where inventories of old-growth have been attempted, they run into the problems that many of the key characters are just not there. — Ken Lertzman, Associate Professor, Natural Resources Management Program, Simon Fraser University (Environment Issue 33:46).*

There can be no doubt that Forestry Canada must be self-sufficient *in the application of remote sensing technology*, and must also ensure that Canada remains in the vanguard of *forest inventory management*.

*Most of the mapping that is done is now digital mapping and is based on technology and information that is gained from various space-based systems, such as the SARSAT [Synthetic Aperture Radar] satellite and so on. Updated systems are still in the development state. There is the so-called MEIS [a multi-optical electro imaging scanning]..*

*We are negotiating...to develop a forestry application for this system. It is a high-altitude aircraft, multi-spectral imaging system that can be used for forestry. Once fully developed, it can give you even growth and yield information and certainly very clear information on the species mix of any specific site.*

*Naturally, it would be much too expensive for any one province to develop such a system and to put it in place. When I speak of the delivery of a stronger federal commitment to forestry outside the agreements, this is one area where we intend to play a large role. — Honourable Frank Oberle, Federal Minister of Forestry (Issue 12:19).*

**RECOMMENDATION NO. 10 —** The Committee recommends that the new Department of Forestry be provided directly with facilities and capabilities for mapping, geographic information systems and all other such database and inventory technology pertaining to forests, and that such a forests data applications unit be linked directly to the Canadian Centre for Remote Sensing in the Department of Energy, Mines and Resources.

## Department of Industry, Science and Technology

If effective leadership in forestry is to come from the federal government, then our Committee believes *it would not be appropriate to maintain a separation between management of the forest resources and industrial exploitation of them.* For exactly the same reasons that we have recommended consolidation of forest resource activities, we also strongly recommend the integration of federal-industry relationships within the new Department of Forestry.

*With reference to industrial development, we are surprised that the federal government has not made Forestry Canada responsible for promoting the development of the forest industry... We suggest that the government give serious consideration to transferring to Forestry Canada the officials of the Department of Industry, Science and Technology involved with the forestry sector. It would be a much more appropriate context for the industry and for the country. — André Duchesne, Director General, Quebec Forest Industries Association (Issue 16:11).*

At present, the Forest Products Directorate resides within the Department of Industry, Science and Technology, and is primarily responsible for federal government relationships with the forest industry. Comprising approximately 24 people in Ottawa and another 14 persons in offices across Canada, and with an operating budget in 1989 of about \$750,000, plus a grants and contributions allocation of \$3.5 million, the directorate conducts a number of marketing efforts with industry, including sales missions and technical representations around the world. It also carries out lobbying efforts for industry in government circles, particularly in the area of new environmental regulations. A lot of work is also done on industrial intelligence and competitive cost comparisons with other countries. In general, the directorate ensures that the forestry perspective is brought to bear *inside government*, and works closely with other key federal players, particularly the Departments of External Affairs on the marketing and trade side, and Environment on the regulatory side, as well as with Forestry Canada. In those particular contexts, it also has an involvement with provincial governments.

*The North American light industrial construction market is worth more than \$95 billion annually... However, wood has only about 7% of its potential in this huge market...*

*... On a broader scale, we must ensure that Canadian wood products receive fair treatment under the increasingly demanding regulations that govern building construction in both domestic and international markets. Of course, I am referring here to codes and standards for building construction.*



*Access to markets requires strong leadership, funding, and a technology and innovation culture. It is an issue that requires education for future designers, architects, developers and contractors. It is an issue that requires public understanding that the use of wood for shelter makes an important contribution to sustainable development. This is a national issue where the Government of Canada can take a leadership role with the provinces and industry. — A.K. French, President and Chief Executive Officer, Forintek Canada Corporation (Issue 15:28–29).*

The process of consultation with industry is achieved through a wide range of organizations, including the Forest Sector Advisory Council (FSAC) which involves a mix of industry, union and academic forestry people, and also a parallel governmental advisory structure called the Forest Industries Development Committee (FIDC). In addition, there is a spectrum of industry groups such as the Canadian Pulp and Paper Association and the Council of Forest Industries of British Columbia. As well, the Forests Products Directorate deals with various research establishments, governmental ones such as the National Research Council (NRC), partly private corporations such as Forintek or entirely private institutes like Paprican. Regular contacts are also maintained with certain international organizations.

If the mission of Forestry Canada is to be leadership towards the achievement of sustainable forestry development in Canada, then the new department must surely be established as *the nucleus* for all of the major players in forestry — industry, environmentalists, professional foresters, the provinces and the federal government itself — to serve as both facilitator and mediator in the process of rationalizing and reconciling the common interests of all stakeholders in the forests of Canada. To accomplish this, *it must have federal responsibilities for both forest resources and the forest sector.*

*Finally, we were asked about the role of the federal Department of Forestry. It should be considered as the facilitating department for the strategy items we have already discussed. Those items involve a lot of different departments, and if the forestry department were recognized as the facilitator between the industry and the federal government, so that one does not have to deal with ten departments and a number of corporate bodies, the department would find a constructive role for itself — one which, politics aside, should be attractive to the other departments.*

*From the point of view of the industry, if we had only one department to deal with, we would like that better than not being sure which department to deal with, as is often the case. — Adam Zimmerman, Chairman and Chief Executive Officer, Noranda Forests Inc. (Issue 24:7–8).*

*The Forests Products Directorate in the Department of Industry, Science and Technology is an obvious anomaly and should be pursuing the same objectives as the Department of Forestry by being part of it.*  
— William Fullerton, President, Canadian Forestry Association  
(Issue 5:28).

Given those kinds of comments from industry, given also the importance of the work of the Forest Products Directorate to forestry in Canada, and given lastly the thrust for a comprehensive mandate for Forestry Canada, it is the view of the Committee that the directorate should become an integral component of the new Department of Forestry.

**RECOMMENDATION NO. 11 — The Committee recommends that the Forest Products Directorate be transferred from the Department of Industry, Science and Technology to the new Department of Forestry, including lead responsibilities for consultation with the forest industry.**

## Department of External Affairs and International Trade

There seems to be great potential for the new Department of Forestry to beneficially influence international forestry policy. In fact, the Department of Forestry already has a small International Forestry Division with activities devoted largely to the traditional exchange of scientific research. It now appears that the new department will focus and broaden its efforts to take into account the whole spectrum of the forest sector, and to develop its own international affairs strategy. It is hoped this will result in Forestry Canada specialists being posted as forestry attachés at major embassies and consulates around the world.

*Moving on to the role we see for Forestry Canada, first we have mentioned competitiveness in the global marketplace, and I think you should know that the industry's ability to compete in this marketplace is highly dependent on its ability to anticipate and accommodate change. We feel Forestry Canada should be a key player in the international economic dialogue, tracking the various developments that may affect our competitiveness. The current matters we see them involved in are things like the softwood lumber issue and the plywood standards issue, and of course the shakes and shingles issue. We see that effective liaison between industry and government as essential to the industry maintaining its competitiveness.*

— I.D. Bird, President, Ontario Forest Industries Association  
(Issue 23:6–7).

We have been told that the Department of External Affairs and International Trade identifies market opportunities for Canadian exports, relays market intelligence to Canadian industry, promotes Canadian products abroad, and provides direct assistance to individual Canadian companies seeking to find and expand export markets. This support is provided through the efforts of international trade centres which are located in each province, by geographic and sectoral specialist groups at International Trade in Ottawa and, most importantly, by the Trade Commissioners at Canadian embassies and consulates abroad.

For the fiscal year 1989–90, External Affairs and International Trade had a total of 21 person-years outside Canada, and about the same in Canada, devoted to the promotion and export of forest products. The department estimates that the cost of maintaining this level of staffing abroad is approximately \$250,000 per person during the first year and \$175,000 each year thereafter. Expenditures for the forest products sector under the Program for Export Market Development (PEMD) were \$1.37 million for the past fiscal year.

In terms of trade policy, there is an Industry Trade Advisory Committee that has representation from the forest industry. More specifically, there is a Sectoral Advisory Group on International Trade (SAGIT), for the forest products area alone. It has broad representation by industry from all parts of the country, by the differing sectors within that industry, as well as from labour, management and academic communities. The purpose of this body is to ensure that the development of the negotiating position is very closely tuned to the realities and prospects which industry sees in foreign markets. Forestry Canada does play an important role in SAGIT deliberations, and we are told that industry leaders consider this process to be a very effective way for input to government positions.

*I believe it is incumbent on the Ministry of Forestry to develop its own catalogue of interests abroad. This presumably would span a great range, from particular policy problems through to, perhaps, development assistance opportunities, marketing, and many other interests in between. In particular, Canada will need to demonstrate clearly to the world in the coming years that Canadian forests are being responsibly managed on a sustainable basis in order to combat effectively any proposals abroad to place restrictions on Canadian exports for environmental reasons, i.e. "Green Protectionism". — Robert Burchill, Director General, Agri-Food, Fish and Resource Products Bureau, Department of External Affairs and International Trade (Issue 22:50 and correspondence to the Committee May 30, 1990, p. 3).*

Because of the unique expertise to be found in External Affairs and International Trade, the Committee feels that the relationship between Forestry Canada and that department should be one of very close collaboration. There is an important need for a direct emphasis by Forestry Canada based on knowledge of the forest resources sector, but it must be blended with the skills and experience of international marketers.

*If we are going to ensure that the forestry sector is well represented in terms of opportunity abroad, from an access point of view, from a trade development point of view, I think we need a Department of Forestry with an in-depth knowledge across the board about the requirements and the needs of that sector. In that sense, I think we can both bring certain comparative advantages to bear abroad in the representations of the interests of that sector. If it is going to work successfully, it should not be a competitive, but a complementary performance by both departments. — Howard Wilson, Director General, Trade Policy Bureau, Department of External Affairs and International Trade (Issue 22:51).*



There is also support in Canada's forest industry for the involvement of Forestry Canada in the international arena.

*I really believe those facets of international commerce that deal with forestry should be concentrated in this new department.* — Cecil Flenniken, Chairman and Chief Executive Officer, Canadian Pacific Forest Products Limited (Issue 24:28).

**RECOMMENDATION NO. 12** — The Committee recommends that the scope of responsibilities for the Department of Forestry be expanded to include international forestry considerations such as competitiveness, technology and environmental regulations, through assignment of its own forestry attachés at key strategic locations throughout the world, and through intensified participation in international forest trade efforts with the Department of External Affairs and International Trade, including direct support to forestry projects of the Canadian International Development Agency (CIDA) and of the International Development Research Centre (IDRC).

## Other Federal Departments

In addition to those specifically mentioned in this Report, there are well over a dozen other departments and agencies of the federal government which impact directly or indirectly on Forestry. For example, Finance, Revenue, and Agriculture all have important forestry interests, to name only a few.

Most important are Finance and National Revenue. Federal *revenues* from forestry exceed \$2.3 billion each year, while federal *expenditures* are less than \$0.5 billion annually. *That ratio is five to one*, and underlines the strongest of all reasons for federal investment in Canada's forests.

*On forest taxation, on forest credit issues pertaining to private woodlot ownership, it is important that the Department of Forestry will provide federal leadership in establishing interdepartmental committees that will join the Department of Revenue, the Department of Agriculture ...*

— Victor Brunette, Director, Fédération des producteurs de bois du Québec (Issue 8:11).

In each of these areas, it is essential that the Department of Forestry adopt measures to ensure close communications with all federal offices involved in forestry. The more tightly this process can be formalized, the better.

One example which we are told worked well in the past, the former *Federal Forest Sector Strategy Committee (FFSSC)*, functioned in the early 80s as the principal inter-departmental committee for forestry at the federal level. It was deemed an essential instrument to the Assistant Deputy Minister at that time in advancing the cause for forestry throughout the Ottawa bureaucracy. While that committee primarily involved officials at the middle management level, senior bureaucrats were also readily available to attend when called upon, and the FFSSC became a vital element in the forestry network in Ottawa. We urge Forestry Canada to revive this committee, or some appropriate successor.

Another agency which attracted the keen interest of the Committee, in this case a federal-provincial one, is the Canadian Interagency Forest Fire Centre based in Winnipeg. As described briefly in Chapter One, this organization is a unique example of intergovernmental collaboration for a specific purpose, and it offers an interesting concept which could undoubtedly be developed to serve a broad range of co-operative activities.

In summary then, as all of the foregoing recommendations will indicate, our Committee is convinced that *the mandate* for the new Department of Forestry *must first of all be endowed with strength and stature in Ottawa.*

*Unless the mandate begins at home, there is little or no prospect that it will ever gain in confidence or credibility anywhere!*

**RECOMMENDATION NO. 13** — The Committee recommends that in all less specific federal government activities related to forest resources (such as taxation policies, pesticide regulations, regional development programs and public forums on the environment) consultative relationships with Forestry Canada should be formally mandated through Memoranda of Understanding and inter-departmental committees.

## 2C. SCIENTIFIC RESEARCH: A TRADITION

Throughout this Report, we strive to make the case for *a stronger and broader mandate for Forestry Canada*, to provide it with leadership potential in its mission towards sustainable forestry development. However, perhaps ironically, the *most traditional* of all Forestry Canada roles — *research* — is the one that might benefit most from a wider focus.

By far the most consistently recognized contribution of the federal government to forestry over the past century has been in the area of *research and development*. As well, today, there is unanimity that research in areas of forest science and technology should remain a key role for the new Department of Forestry, in addition to the expansion of its mandate into areas of operational forest management, forest industry development, environmental planning and so on.

In the ninety years since its creation in 1899, the Canadian Forestry Service has become a highly sophisticated forestry research institution, with specialized researchers spread out across Canada through six regional forestry centres, two national research institutes and seven regional sub-offices. It has held the leading role in Canada in forest research and development, often in concert with other players including the forest industry, and it has developed a reputation which is truly world class.

The Canadian Forest Service has not only confined its contributions to the natural forest, but has also had significant impact over the years on specific situations in *urban forestry*. As one notable example, it was the CFS that helped the *City of Fredericton* to initiate and conduct its successful fight against the *Dutch Elm disease* over the past half-century. That “*city of stately elms*” has managed to prolong the life of a large number of these trees despite the deadly disease, as the result of treatments designed by the CFS to contain and retard its adverse effects. Meanwhile, the city has been able to carry out an orderly replanting of other shade trees to replace its famous elms before they are lost.

*Forestry Canada in its mandate for future research directions should be undertaking scientific studies that will provide the information for the forest managers as to the environmental impacts of integration of forest management activities relative to wildlife and fisheries. Such studies could be undertaken solely by Forestry Canada or in conjunction with provincial authorities in industry. It is important that these results of future multiple-use studies and research be communicated to the appropriate forest managers quickly, in order that regional, provincial, and federal strategies toward assisting development may be reviewed and, if required, amended accordingly.*



*Forestry Canada is recognized as a credible scientific authority, both nationally and internationally. In order to further build on the expertise that is now in place, it is imperative that adequate financial resources be made available to enable Forestry Canada to achieve its mandate.*

— Roger A. Ashby, President, Domtar Pulp and Paper Products (Issue 25:7).

As its size and scale have been diminished over recent decades, Forestry Canada has been obliged to divest itself of research capabilities in certain areas. Fortunately, some of these have been captured and maintained in other ways. For example, Forintek was incorporated in 1979 as a non-profit private corporation to assume the research role in wood products that was previously performed by CFS laboratories in Vancouver and Ottawa. Unfortunately, CFS Institutes in forest management and fire disciplines did not fare so well, and much of their expertise has been lost.

The Forest Engineering Research Institute of Canada (Feric), which currently concentrates much of its work on forest harvesting, is another very skilled and effective organization. It was formed in 1975 as a partnership between the Government of Canada and the forest industry.

Another research model, the Pulp and Paper Research Institute of Canada (Paprican), is the leading research group in the pulp and paper sector. The federal government supplied original buildings and facilities, but does not now pay any operating costs or bear any management responsibilities.

*It is our purpose to comment on the need for a strong commitment by the federal government to technology and innovation in the solid wood products sector of the forest industry. First, we support the decision of the federal government to form the new Department of Forestry. The new department is required, in our view, to provide the focus and strength to create a consensus for a strong national strategy for forestry in Canada. In our view, this focus must also include consideration of technology and innovation in the sector for the very important area of international marketing.* — A.K. French, President and Chief Executive Officer, Forintek Canada Corporation (Issue 15:23).

For all its past and present accomplishments, however, and its international stature, we have been told that *Forestry Canada is not keeping pace in terms of research and development capacity*, considering the changes in application of technology in forest management, the globalization of the world economy, and Canada's leading place as a forest nation. There are pressing requirements for innovation in science and technology, so that our country will

continually be able to adapt to the new trends and challenges in an ever more competitive market. Even more important, is that we be able to do so in a manner that will ensure success of *the mission* towards sustainable forestry development.

*As many of you know, our performance with respect to forestry research is rather abysmal. We are right at the bottom of the G7 countries in terms of effort and investment in forestry research.* — J.R. Carrow, Dean of Forestry, University of Toronto (Issue 1:27–28).

Despite the intensive involvement of Forestry Canada in research and development over the years, and its reputation for high quality in that regard, it is a fact that Canada has great room for improvement compared to other countries, particularly in *competitive usable research*. One typical measure of comparison is the index of gross expenditures on research and development (GERD) as a percentage of the gross domestic product (GDP), and Canada's rating at 1.4% does not show well by comparison to that of the United States at 2.7% and of Japan at 2.9%.<sup>25</sup>

In 1985, to cite another measure, Canada was spending approximately 0.85 percent of total forest products sales on forest research. A comparative figure for Sweden was 1.75 percent.<sup>26</sup> Both Sweden and Finland, which are important forestry competitors of Canada on international markets, are spending almost twice as much as Canada on research, and even smaller countries like Switzerland and the Netherlands spend proportionately more on forest research than does Canada.<sup>27</sup> The Scandinavians have been especially successful in *applied research*, and for example, have virtually captured world market leadership in the design and production of wood processing equipment.

One characteristic of past research efforts must become even more an essential component of future practices, that being *to establish more effective linkages of co-ordination and collaboration with allied research facilities*, including Paprican, Forintek, Feric, the Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada (NSERC), provincial forest services, the universities and industry. It has been recognized that *a structural difficulty does exist in the integration of our national forestry research programs and the implementation of their findings*. We have been told that adequate working relationships needed between industry, federal and provincial researchers and officials to serve such purposes of integration and implementation, *do not exist today!*

*In summary, the close liaison which has existed between Paprican and Forestry Canada... has resulted in the elimination of duplicative research on the pulp and paper side. It has so far failed, however, to provide the vital link to integrate the R and D in pulp and paper and the R and D needs of the forest products sector, into the R and D forestry programs of the government*

*labs. A start has been made to deal with this situation, but much still remains to be done before it is an effective working arrangement. A clear statement of mandate to this end, in the enabling legislation for Forestry Canada, is strongly recommended. — Peter E. Wrist, President and Chief Executive Officer, Paprican (Issue 6:9).*

*... I personally, and I think the fire management in this country, feel strongly that the role of Forestry Canada, particularly as it relates to fire management, has been downgraded and degraded to a point that it hardly exists anymore in Canada from what it did at one time as an institute under the Canadian Forestry Service, and we would like to see new emphasis placed on fire management and fire management research in this country. I think there is a real great need and a real great role that Forestry Canada can play in that particular phase of management of our forest resource.*

*... There is no doubt that the past role and the future role of Forestry Canada must be fact-finding research.*

*This research must have an application to forest management, and fire management operations in particular. — Allan Jeffrey, Director, Canadian Interagency Forest Fire Centre (Issue 10:32).*

The urgency of improving Canada's forest fire management capability is underscored by the fact that, *on an area basis averaged during the 1980's, there is twice as much land burned each year as is logged.* The fact that Canada loses almost 2 million hectares of forest land of all types annually to fire is also a sobering realization in terms of global warming and our country's *net contribution to the carbon dioxide content in the atmosphere.*

Many witnesses agree that Forestry Canada should act not only as a creator of research, but also as co-ordinator and facilitator of a co-operative research and development effort among all of the major players in the forest sector. Clearly, the way to manage scarce research dollars is *to create a cohesive research network*, and to make sure there is clear understanding and co-operation among all the forces at work. In both our economic and our environmental pursuits, *technology and innovation will be essential to provide a competitive edge*, and Canada must rise to this challenge through a co-ordinated national research effort.

*... what is the sense in your doing research in accordance with your priorities if they cannot be co-ordinated with the priorities of the owners of the resource or the provinces? There has to be a better relationship than what exists now. — Honourable Frank Oberle, Federal Minister of Forestry (Issue 13:14).*



In terms of research directions, *the agenda appears to be endless, but that agenda is not always well prioritized*. Several key witness cautioned that some areas of research are more important for Forestry Canada than others, and for example, *growth and yield research* was identified as being one of the highest priorities.

*I would suggest there are some things that would best be done by the federal government. The fundamentals of growth and yield study, theoretical developments and the development of long term experimental plots, are something that require an agency of considerable stability over a very long time period. I would argue that the federal role in research should move away from trying to solve real problems, in what I call “public satisficing”, and move back to the very fundamentals that will be very difficult for any of the other agencies to cover. Leave the real-time problem solving to provincial agencies and universities that are closer to the ground and have more flexibility.* — Gordon L. Baskerville, Dean of Forestry, University of New Brunswick (Issue 1:52–53).

*If we are going to get the best bang for our buck in intensive forestry, we had better do some growth and yield research, and do it fast.* — F.L.C. Reed, Chair of Forest Policy, University of British Columbia (Issue 7:41).

Our Committee has been told that the most important problem in terms of forest management is our ability, or inability, to forecast the performance of each individual stand in a forest over time, and then to project the impact of interventions on the entire forest. Growth and yield curves which show stand progress over time enable the definition of the effects of management interventions to be shown as departures from those curves. Planning for sustainability depends on our capabilities to predict these effects, and to understand the interdisciplinary linkages of what occurs in the forests. *This is why growth and yield research is so critical.*

*We cannot have sustainable development unless we can make accurate forecasts, and unless we know how to read the early warning signals.* — Honourable Frank Oberle, Federal Minister of Forestry (Issue 2:6).

*The fundamental ecological issues raised in terms of sustainability and biological diversity are very real. They are being addressed around the world by people concerned with forestry and working in forestry.*



*Some of the things are relatively easy and I hope to see them put into practice in the near future. Some are more difficult, and to really take them into account will require major changes in how things are done. We cannot expect that to happen overnight, but we need to start the process. The longer it will take, the quicker we have to start it.* — Ken Lertzman, Associate Professor, Natural Resources Management Program, Simon Fraser University (Environmental Issue 33:45).

Another common thread in the testimony regarding research directions was that the scope must be broadened considerably towards sustainable development. This includes matters relating to environmental impacts on the forest resource, as well as the environmental effects of forestry operations. We need to know more about the environmental benefits of biological diversity of forest-based wild plants and animals, and how to define and measure both diversity and benefits. *We need to understand better the parameters of environmentally-safe forest technology.*

At least one submission made a very strong case for a component of basic forest science research of the type that does not pay off quickly, and may be necessarily aimed only at future generations. For example, do we really know how trees make wood in terms of the basic sciences? Can we truly address sustainable forestry development without significant investments in forestry research at the primary level?<sup>28</sup>

The Committee also heard concern expressed about research in forest policy analysis. It was suggested that this kind of research has always been sporadic in Canada, and that Forestry Canada should examine the role it might play to improve upon deficiencies in this regard, working in co-operation with industry, provincial governments and universities.

Some questions were raised about the perception that professional research staff employed by Forestry Canada do not feel free to express scientific opinions or to undertake research work in controversial areas. The Committee would encourage Forestry Canada to promote increased innovation, and accountability among its scientists, and to stimulate open exchange of professional opinion that will further advance the cause of forestry research in Canada.

Strong support has been heard for the concept of *centres of excellence in forest research* across Canada, such as the facilities that have been established and are continuing to develop at the Hugh John Flemming Forestry Complex in Fredericton. In that facility, the regional research operations of Forestry Canada exist side by side with both provincial and university offices and laboratories. As a further extension of this concept of broad and

concentrated forest resource research, both the province and the University of New Brunswick are promoting the establishment of a *wildlife research centre*, to be jointly operated by the university's Departments of Forestry and Biology.

Throughout Canada, there seems *a particular federal neglect in support of forestry research at universities*. Traditionally the leading forum for research in most countries, there is far too little stable, long-term funding for forestry research to be carried out at Canadian universities. While faculties seek professional staff on the basis of research abilities, so that teaching will remain contemporary, in fact *most universities have few or no continuous supplies of internal funds to provide for stable research programs*. Outside funding therefore is critical, and tends to influence the kind of research done at Canadian universities.

By contrast, forestry schools in the U.S.A. are much more active in research. One of the reasons suggested for this difference has been the impact of an innovative bill passed by the U.S. Congress in 1962 called the McIntire–Stennis Co-operative Forestry Research Program.<sup>29</sup> This legislation provides for sustained federal funding for forestry research, to be matched by state and even industry dollars, with the total of these funds allocated to public universities having forestry research and graduate programs, all designed for the continuing studies essential to achieving advances in forest science and technology.

The foundation of the McIntire–Stennis Program is a partnership between the federal government and those states which are most substantially involved in forestry. The legislation requires that individual states must match the federal funds on a formula basis. The allocations to each state are based on three factors: (i) the amount of non-federal dollars expended on forest research in the state; (ii) the area of non-federal commercial forest land; (iii) the volume of timber harvested. This formula concentrates forestry research dollars in those states where the natural resource economy, as well as the commitment to forestry research, fully justifies the federal expenditures.

*University and government labs should develop more programs and offer incentives to researchers and scientists to work in the private sector, even for short periods of time.*

*And the private sector should make maximum use of such incentives to enlist the skills of our university and government scientists to assist in problem solving.* — Honourable Frank Oberle, Federal Minister of Forestry (Speech, Vancouver, September 26, 1990).

Our Committee is impressed with the innovative principles of the McIntire–Stennis Program, and the potential of the concept *for stable forestry research funding to be directed to Canadian universities*. To provide the long-term stability of federal forestry funding which must be the foundation for such an initiative, we suggest that a meaningful base-year

amount be added to the budget of the new Department of Forestry. We also propose emphatically *that an escalator be established* in the program to ensure that the spending power of the fund is not eroded by inflation.

In summary then, in this new era of sustainable forestry development, if there is to be any real hope of maintaining and expanding present uses of the forests, as well as sustaining their environmental values and capabilities, *forest research must not only reflect these goals, but it must lead the way towards them.*

**RECOMMENDATION NO. 14 — The Committee recommends that research and development in forestry science and technology must be significantly expanded as a key element of Forestry Canada's mandate, and that increased resources be committed to support the research priority, bearing the following principles in mind:**

- (i) That all forest-related research now being performed by various federal agencies should be consolidated under Forestry Canada direction;
- (ii) That Forestry Canada take a leadership role in co-ordinating forest research among the various public and private agencies now conducting such research in Canada;
- (iii) That Forestry Canada direct its own research projects to long-term studies which bear national implications and are unlikely to be performed by others, such as growth and yield modelling and analysis;
- (iv) That Forestry Canada budgets be increased to provide stable support for forest research at universities, in matching collaboration from the provinces and/or from industry, in a similar way to the McIntire-Stennis Co-operative Forestry Research Program in the U.S.A.;
- (v) That innovative new research directions be initiated with respect to such issues as the environmental impacts of forestry operations and such specific controversial areas as ecosystem analysis, biological diversity and clear-cutting practices.
- (vi) That wildlife be an integral component of forest research, and that wildlife research centres be established at key regional locations in Canada.



## 2D. A LEGISLATIVE PERSPECTIVE

One deliberate thrust of this Report, which has been specified clearly in our recommendation for *the mission* of Forestry Canada, is that *utmost respect must be accorded to provincial jurisdictions wherever they apply*. In this century, the federal government has made several efforts to influence national forest policy, and in some cases they have encountered provincial resistance to any perceived intrusions upon provincial areas of jurisdiction. This opposition has constrained the federal role primarily to the provision of funds for provincial programs, with direct involvement only in areas such as research and development, insect protection, fire suppression, private woodlot forestry and public awareness.<sup>30</sup> We feel it is obvious that a much stronger federal role is required to actually make any national forest strategy effective, but *the development and practice of that role must be substantially based on principles of co-operation and collaboration with the provinces*. It must be supported by a clear understanding of respective areas of jurisdiction and authority, and by a sense of confidence that there is not a threat, perceived or otherwise, to the lawful roles of any party.

Having reaffirmed that context for this Report and its recommendations, the Committee feels it is nevertheless important to *identify and examine the significant basis which does exist for a federal presence in forestry, without infringing on traditional provincial jurisdictions*. To restrict the new Department of Forestry to a role that does not fully recognize its legislated responsibilities would be too narrow a perspective, and would not only risk its future as a full-fledged department, but more importantly would reflect abdication of its important federal responsibilities and commitments.

In terms of policy rationale, it is the national economic importance of the forestry sector which is most often cited as the basis for federal involvement. The contribution of our forests to gross national product, to employment, to foreign exchange earnings, to tax revenues and to Canada's tourism and outdoor recreation industries, all arguably merit the federal government's attention. However, newly emerging concerns for the environment, including trans-boundary problems and international treaties to deal with them, also bring the federal role into play in areas such as external relations and interprovincial affairs.

Under the Canadian Constitution, the provinces generally own the natural resources and have control over them. At the time of Confederation, section 109 of the *Constitution Act, 1867* gave each province ownership of *lands, mines, minerals and royalties*, and federal transfers in 1930 put western provinces in an equivalent position. Furthermore, the *Constitutional Amendment of 1982*<sup>31</sup> included a provision which reinforced provincial legislative jurisdiction over the development, conservation and management of forest resources.<sup>32</sup> Taken together with the already existing powers over property and civil rights,<sup>33</sup>



matters of a local or private nature, and matters respecting the management and sale of provincial crown lands,<sup>34</sup> there is no doubt that provinces have the leading role in managing the forests within their respective borders.

That is not to say, however, that the federal government and the new Department of Forestry do not also have a valid interest in forestry management. Federal jurisdiction in this area is based on several related heads of power under Section 91 of *the Constitution Act, 1867*, as well as the general preambular authority *to legislate with respect to peace, order and good government and matters of national concern*.

For example, certain aspects of the forest industry have been federally-regulated by virtue of federal jurisdiction in pollution control. Past court decisions imply that the federal government has the authority to regulate those distinct types of pollution which have extra-provincial or international effects, and are a matter of national concern. The new flagship of federal pollution abatement legislation is the *Canadian Environmental Protection Act*,<sup>35</sup> which allows the Minister of the Environment to establish environmental quality monitoring systems and research programs, and to formulate pollution control plans. The Minister is also required to set environmental quality objectives and guidelines, limits on the amounts of substances that may be released, and environmental codes of practice. The Minister of National Health and Welfare is directed to undertake the same task with respect to the elements of the environment that may affect the life and health of Canadians. These powers obviously have significant potential impacts on both the forests and the practice of forestry, particularly its industrial applications.

Another federal regulatory authority affecting the forest industry is *the Fisheries Act*,<sup>36</sup> which contains a *general prohibition against the deposit of a deleterious substance of any type in water frequented by fish*.<sup>37</sup> Also with respect to *sea coast and inland fisheries*, the legislation provides the basis for an extensive power *to regulate water quality*. Obviously, these fisheries provisions have serious prospective implications for forestry practices, both in the woods and in the mills.

There are other, more indirect, federal authorities which justify a federal presence in the forest sector, including *census and statistics*,<sup>38</sup> *weights and measures*,<sup>39</sup> and *agriculture*.<sup>40</sup> The exclusive jurisdiction of Parliament over census, statistics, weights and measures can be called upon to support federal efforts in surveying, developing forest inventories and other forms of research, all extremely important tools in forest management.

The jurisdiction over agriculture may arguably extend to measures regarding tree-farming and the use of pesticides.<sup>41</sup> Although this field is one which is shared with the provinces, the Constitution provides for federal paramountcy. The courts have held that the

word “*agricultural*” must relate directly in substance to the actual growing of crops or raising of livestock.<sup>42</sup> Should tree-farming be accepted as an agricultural activity, for example, then this basis of power could give some authority to the federal government over that aspect of forestry.

The regulation of *trade and commerce*<sup>43</sup> and the federal responsibility for the *export of forest products* are further important federal authorities affecting the forest sector. As such on-going issues as the softwood lumber dispute and the Canada-U.S.A. Free Trade Agreement illustrate, federal policies in the area of foreign trade have a tremendous impact on the forest industry. The 1982 resource amendment to the Constitution did give the provinces the authority to legislate with respect to exports to the rest of Canada, but also *recognized concurrent federal authority and paramouncy in the event of conflict*.<sup>44</sup> The trade and commerce power also supports federal jurisdiction over the control of pesticides, since it authorizes the regulation or prohibition of the importation of goods into Canada.

One aspect of forestry which is clearly a federal responsibility is its *impacts on Indians and lands reserved for Indians*.<sup>45</sup> Where harvesting impacts on native fishing, hunting and trapping, for example, or affects culturally modified trees, there is a federal concern.

A related area of federal jurisdiction is that over *migratory birds and wildlife* which habitually travel outside the limits of a single province.<sup>46</sup> The impacts of logging on wildlife habitat is therefore an important area of concern in integrated resource management.

Another federal responsibility which relates to forestry is the *emergency power*. During peace-time, the military has the potential to be of great assistance in fighting forest fires, for example, or perhaps even in subsequent reforestation projects or clean-up campaigns.

One relatively new and major area of federal responsibility in resource development is evolving via the *Environmental Assessment and Review Process (EARP)*. Both under the *Guidelines Order*<sup>47</sup> which was established pursuant to Section 6 of the *Department of the Environment Act*,<sup>48</sup> and *new legislation now before Parliament in the form of Bill C-78*, federal departments and agencies are required to review the environmental implications of their projects. They are obliged to refer those having significant implications to the Minister of Environment for public review by a panel. The EARP process applies to any federal proposal that is to be undertaken directly by a federal department; that may have an environmental effect on an area of federal responsibility; for which the federal government makes a financial commitment; or that is located on lands, including the offshore, that are administered by the federal government. A proposal includes any initiative, undertaking or activity for which the Government of Canada has a decision-making responsibility. (This Report has already addressed the implications of federal EARP powers in our Recommendation No. 7).

Quite apart from its composite legislative jurisdiction, *the federal government has proprietary rights on its own lands*, including Indian lands, national parks, military reserves and the northern territories. The federal forests cover approximately 11% of all forest lands in Canada and the federal government has the owner's role to play in forest management.

Other constitutional bases of power which may support federal involvement in forestry affairs are *the spending power* and *the power of taxation*. In the past, the federal presence in forestry has largely consisted of shared-cost conditional grant programs to influence policies. As long as the conditions imposed do not amount in fact to a regulation or control of a matter outside federal authority, this use of the spending power is valid. The taxing authority may also be used to promote forest management, but any taxing scheme must be primarily concerned with the raising of revenue.

## The Department of Forestry Act (Bill C-29)

On June 22, 1989, a new legislative milestone was reached for Canada's forests sector, when the Honourable Frank Oberle tabled *Bill C-29* in the House of Commons, *An Act to establish the Department of Forestry, to amend the Forestry Development and Research Act, and to make related amendments to other Acts*. That Bill was passed by the House of Commons on November 1, 1989, and it was proclaimed into law on February 23, 1990.

The *Department of Forestry Act* is very brief, consisting of just 13 sections. The powers, duties and functions of the Minister of Forestry are set out in sections 5 through 9, which specify that the Minister's authority extends to all matters over which Parliament has jurisdiction not by law assigned to any other federal department, board or agency, relating to forestry and the forest resources of Canada.

The Minister's general duties are *to co-ordinate, assist, monitor and enhance the utilization of forest resources, management and policy*. This is to be done *with regard to the integrated management and sustainable development of the resource*. The Act actually adopts the same definition for sustainable development as the Brundtland Commission Report, "*development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*".

Additionally, the Act gives the Minister broad powers to promote co-operation with the provincial governments, with non-government organizations, with foreign countries and with international organizations. He is also authorized to engage in research and statistical analyses, and to promote public awareness of forest resources. The Minister may establish advisory committees or enter into agreements related to his responsibilities.

Of significance to many witnesses who appeared before our Committee, is the *responsibility of the Minister to table an Annual Report in the House of Commons and the Senate*, which shows not only the operations of the department, but also gives "*an account of the condition of the forest resources of Canada and their contribution to the Canadian economy*". This Annual Report must also include information on forest employment, an inventory of forest lands, a review of new forestry-related products, a survey of environmental standards being applied by the industry, trade issues and figures and a report on the integrated use of the forests.

Clearly, the responsibilities for this Annual Report place significant accountability for Canada's forest resources upon the Minister. Yet, it is also clear that the direct powers and jurisdictional authority are modest by comparison. Obviously, Forestry Canada's mandate to provide this accountability will have to be found in a number of ways, *but provide it, Forestry Canada must!*



*There is no time for jurisdictional posturing. The public made clear its attitudes and expectations. It is incumbent upon governments and the forest sector to justify renewed public confidence in the use and management of Canada's forest heritage.* — Richard C. Goulden, Assistant Deputy Minister, Department of Natural Resources, Manitoba (Issue 20:10).

*Although the forests are a provincial responsibility, there can be no excuse for Ottawa's hiding behind the Constitution* — Keith Newman, Director of Research, Canadian Paperworkers Union (Issue 18:24).

In the Committee's view, Bill C-29 has set the stage for a new era of federal involvement in forestry. While the legislation is not sufficiently strong in many areas, and will require significant future revision and amendment, nevertheless its primary purpose of establishing the new federal Department of Forestry has been achieved. We trust that our recommendations, and the experience of future years, will help to build on this beginning in constructive and effective ways.

*We face indeed the exciting opportunity to realize sustainable development. A stronger mandate than the one in Bill C-29 will assist in achieving this goal. The downside threat of weak legislation is drift, decay, dislocation and rising dissension. That is a risk we cannot afford to take. The upside potential of a stronger and broader mandate will be realized in impressive gains for millions of Canadians.*

*It was the visionary [Goldwin Smith] who remarked over a century ago that Canada was rich in resources, but poor in policy. I sincerely hope that this Committee will do its part now in closing the gap which [Smith] saw so perceptively a century ago, the gap between promise and performance.* — F.L.C. Reed, Chair of Forest Policy, University of British Columbia (Issue 7A:19-20).

While the creation of the new Department of Forestry enjoys wide support throughout Canada, the Act itself is perceived by many as weak and inadequate. The inclusion of integrated management and sustainable development as the *modus operandi* of the new department is laudable, but the means to actually implement these concepts appears to be lacking. Even the name of the new department has been criticized for being too narrow and industry-oriented. (This latter consideration has been addressed by our Recommendation No. 3).

A number of witnesses commented on the shortcomings of Bill C-29, and there is a good deal of genuine feeling that its deficiencies will prevent the department from fulfilling its potential role in Canadian forestry.

*We view Bill C-29 as a new vehicle that could have a major role. However, the vehicle needs a little more design work, and has very little payload at present. — A brief submitted by the New Brunswick Forest Products Association, May 22, 1990, p. 3.*

*...if we want to put the new department on solid ground so that it will last, and will survive the ups and downs of the economy, the ups and downs of governments and so on, we should make sure that the mandate is appropriately important and wide ranging. Otherwise, we run the risk of seeing it shrink over the years, and even disappearing after a short-lived existence. — Claude Godbout, Dean of Forestry and Geomatics, Laval University (Issue 1:45).*

Following are some of the suggested changes and amendments which the Committee feels should be considered with respect to the *Department of Forestry Act*:

- (i) If our Recommendation No. 3 is accepted, then of course a number of detailed amendments will be required in the legislation to give effect to *the change of name* for the new department.
- (ii) The residual jurisdiction given to the Minister in section 5 of the Act “*relating to forestry and the forest resources of Canada*” seems too vague. Rather, this section should specify in greater detail those specific aspects of forestry for which the Minister is directly responsible. For example, many responsibilities could be more clearly enumerated such as forestry funding, federal-provincial co-operation, maintaining a national forest database, forestry research and applied technology, industry relations, forest management on federal lands and international forestry marketing intelligence. These seem very basic areas in which the department should be involved, and there are undoubtedly more.
- (iii) All of the ministerial responsibilities described in section 6 need to be strengthened and broadened. The mandate is at present defined in fairly soft terms such as “*co-ordinate*”, “*assist the development of*”, “*monitor and promote*”, “*have regard to*”, and “*seek to enhance*”. None of these words portrays a leadership role for Forestry Canada; rather than merely “*co-ordinating*” federal forestry policy, the new department should be *leading* the country towards sustainable forestry development.

*...I was very disturbed again at the wording contained in the bill with respect to research, in that there is not a strong requirement for the agency to play an operational role in research. I think the words are something along the lines*

*of “assist in the development”. From many aspects, I would like to see the agency taking a much more pro-active role in that area of activity.*  
— J.R. Carrow, Dean of Forestry, University of Toronto (Issue 1:28).

- (iv) Again, the existing words need to reflect a more direct role on the part of the Minister, this time with respect to *research*. The Minister should be required to engage in and fund research related to ecological systems, silviculture, harvesting practices, forest management and forest products. The need for the transfer of technology should also be specified.
- (v) The requirement for the Minister to “*have regard to*” integrated resource management and sustainable development is much too nebulous. Once again, Forestry Canada must help to implement these concepts, as well as promoting and co-ordinating them. As we shall be discussing in Chapter 3, formal mechanisms will have to be established on a federal-provincial basis to accommodate consultation and debate among all stakeholders leading to planning decisions for sustainable forestry development.

*Bill C-29 does not provide for appropriate public consultation mechanisms. There is no indication of any commitment on the part of the Department of Forestry to engage in broad-based consultation with a full range of stakeholders — the government departments or agencies, forest users including industry, Indian bands, trappers, or the general public — in the formulation of use allocation and forestry management decisions.*  
— Johannah Bernstein, Corporate Counsel, Canadian Wildlife Federation (Issue 21:20).

- (vi) The implications of existing and new Environmental Assessment Review Process (EARP) legislation for the practice of sustainable forestry development are not referenced at all in Bill C-29, (although the Committee has addressed the EARP relationship to forestry in Recommendation No. 7 of this Report).

*Bill C-29 does not commit to environmental impact assessment. Given the recent court cases involving the Rafferty and Oldman River Dams, the Canadian Wildlife Federation is concerned that Bill C-29 does not explicitly require the minister to call for environmental assessment of forestry projects or management policies and practices.*  
— Johannah Bernstein, Corporate Counsel, Canadian Wildlife Federation (Issue 21:21).



- (vii) With respect to the mandate to “*seek to enhance the utilization of Canada’s forest resources and the competitiveness of Canada’s forest sector*”, the wording is imprecise. Specific reference to measures or programs for which the Minister is to be responsible, would help to clarify the objectives. Does the “*utilization*” of forest resources merely refer to commercial use, or does it refer to other uses of the forest? Would the term include measures to promote paper recycling?
- (viii) In similarly hazy terms, section 7 imposes additional duties on the Minister to “*promote*” co-operation with governments and non-governmental organizations (NGOs) in relation to forest resources, and to “*enhance*” public awareness of benefits from the forests. The Minister is also given an operational role with respect to the gathering of all kinds of information affecting forestry (“*scientific, technological, industrial, managerial, marketing and related activities and developments*”). These duties are incompletely described and appear to be unfocused. The Minister should do more than merely promote co-operation, he should actually be engaged in problem-solving, policy formulation and co-ordination on matters of mutual concern. The role of Forestry Canada with respect to public education should also be broadened, to include many other aspects of forestry such as *public responsibilities* in addition to *public benefits*. Information regarding forestry issues, harvesting practices, regeneration programs and the general state of Canada’s forests should all be made available to the public, on a consistent basis.

*...there is a major problem in many many areas regarding this information or misinformation, public awareness and understanding about forest resources. We get polarization on many forestry issues because people do not understand the background. — Bob Staley, President, Ontario Forestry Association (Issue 8:31).*

- (ix) Under section 9 of the new Act, the Minister is authorized to enter into agreements, including the *Forest Resource Development Agreements (FRDAs)*. We hope that some of our Committee’s recommendations with respect to more stable and long-term funding will be legislated, not just with respect to FRDAs but also, for example, *for stable research funding to universities* in some manner appropriate to Canada, as the McIntire–Stennis legislation is to universities in the U.S.A.
- (x) The *Annual Report to Parliament* by the Minister of Forestry as prescribed in section 10 of the Act is generally deemed to be a major step forward in public accountability for our forest resources. Because it will necessarily address circumstances for which the federal Minister is not directly responsible, perhaps the legislation should eventually be designed to accommodate the formalities of



a federal-provincial *Canada Forests Accord*, (as is addressed in Chapter 3 of this Report). Other elements of the Minister's Annual Report would, of course, include new information available from a national database once that is established, and also a progress report on the planning and implementation of a national strategy for sustainable forestry development. Public expectations for *annual* progress from this report each year may be difficult to address in the *long-term* life of our forests.

*...we believe that if you want to have sustainable development of Canada's forests, you first have to put the forest in a condition that can be sustained. As stated in the national forest sector strategy, the age-class structure of Canada's forest never was, and is not now, balanced to meet societal needs over time.*

*We think that the Minister's Report to Parliament required by Bill C-29 should comment periodically on this structure of the forest, and that federal-provincial agreements should include objectives for the adjustment of the forest age-class structure. — William Fullerton, President, Canadian Forestry Association (Issue 5:22 – 23 and 24).*

It goes without saying that this Annual Report should be freely and widely available to all citizens, particularly to those who are practising stakeholders in Canada's forests.

In order to implement some of our Committee's recommendations with regard to the transfer of certain agencies and programs from other government departments to Forestry Canada, it will be essential that *the Forestry Act*, (formerly *the Forestry Development and Research Act*), be modified, particularly paragraph 3 (1)(e). As that provision now reads, the new Department of Forestry may *only* assume responsibility for forestry on federal lands *if a request for it to do so has been made by another department or agency*. In our view, the reorganization of interdepartmental responsibilities for forests and forestry at the federal level is a fundamental requirement to a truly effective mandate for Forestry Canada, and the Committee feels strongly that such decisions should be implemented by Order in Council, and not merely left to the discretion of those departments or agencies who are now involved. The provisions of *the Forestry Act* might also desirably be extended to include those circumstances where a formal Memorandum of Understanding (MOU) prescribes the relationship of the new Department of Forestry to other federal departments or agencies.

**RECOMMENDATION NO. 15** — The Committee recommends that both *the Department of Forestry Act (Bill C-29)* and *the Forestry Act* be comprehensively amended to establish the new Department of Forestry as the pre-eminent federal authority with respect to the management of Canada's forest resources and the practice of forestry; and to provide appropriate legislative powers sufficient to permit the new Department to fulfill its mission towards sustainable forestry development.

## 2E. FUNDING THE FEDERAL ROLE

*These are just some ideas of the directions I will be taking in providing the leadership I believe is required at this historic juncture in Canadian forestry. I know there are those who will ask where the money is going to come from. No doubt the adjustment to the new realities will be very costly, but it is my clear view that we really have no choice but to find the resources.*  
— Honourable Frank Oberle, Federal Minister of Forestry (Issue 2:7).

To state the obvious, no mandate is meaningful unless it is fully supported by the resources needed to carry it out. In the case of the new Department of Forestry, this will be especially true, because in order to accomplish its *mission*, much of the work, in fact most of it, will have to be done indirectly through others, and therefore *the judicious use of financial resources* will be an extremely important part of the federal influence on sustainable forestry development.

To repeat one more time, there are compelling financial reasons for federal investments in forestry. *Revenues from forestry* at over \$2.3 billion are *five times larger* each year than *expenditures on forestry* at under \$0.5 billion.<sup>49</sup> The forests more than justify federal costs, and then some!

*The federal government can influence forestry practices through continued funding of forestry programs. Money talks, and the federal government can have its greatest influence if it continues to participate in shared co-operative forestry agreements.* — Jim Cayford, Executive Director, Canadian Institute of Forestry (Issue 5:10).

*The rationale for strong continued funding from the federal sector is multi-faceted. There are environmental reasons. There is an opportunity for the federal government to mitigate the fall-down effects by restocking NSR lands. There are reasons of international trade. There are short-term and long-term employment reasons. Lastly, the federal authority should protect a major government revenue stream for the future. From B.C. alone the industry generates many hundreds of millions of dollars a year for federal coffers.* — Mike Apsey, President, Council of Forest Industries of British Columbia (Issue 15:9).

The total budgeted expenditures for the new Department of Forestry in its first full year of operation are approximately \$160 million, as set out in the 1990–91 Estimates. The comparable figures for the two previous years are \$232 million in 1989–90, and \$256 million in 1988–89, when Forestry Canada was a separate agency within the Department of Agriculture.

It is worth taking note of the dramatic drop of about \$95 million in those budget levels over the three-year period, because it relates almost entirely to the cyclical nature of federal-provincial Forest Resource Development Agreements (FRDAs), which were in various stages of termination and re-negotiation as the 1990-91 Estimates were being prepared.

The total budget is broken down into three categories in the 1990-91 Estimates as follows: (i) Operating (personnel, goods and services) — \$100 million, (ii) Capital (construction and acquisitions) — \$10 million and (iii) Transfer Payments (grants and contributions) — \$50 million.

Expenditures for personnel represent approximately \$72 million, which is 45% of the total budget, and 72% of operating expenditures. The total number of person-years for 1990-91 is 1,312, with allocation into three categories — (i) forest research and technical services — 815 (ii) forestry development — 110 and (iii) administration 387.

One good illustration of the changing status and fortunes of Forestry Canada over the years can be seen in the history of person-years contained in its Estimates, for example as follows — 1960-61 (1,301), 1961-62 (1,410), 1968-69 (2,181), 1980-81 (1,029), 1985-86 (1,323), 1989-90 (1,342). It is readily apparent that in terms of staff, Forestry Canada has fluctuated by more than 50% from its high complement of personnel in 1968, to its low point in 1980.

Surprisingly, dollar budgets appear to have been much more stable, taking inflation into account, and it was not until 1983-84 that a major new stage of financial commitment appears to have been made to forestry, with particularly significant new money being directed to grants and contributions through the FRDAs over the past six or seven years. For example, total expenditures in 1982-83 were only about \$57 million, jumping to \$196 million in 1983-84. That general level seems to have been maintained and gradually increased, peaking at \$260 million in 1987-88.

These historical figures are important to consider for two reasons. First, they demonstrate the “on again, off again” approach which the federal government has taken to forestry over the years. Second, they illustrate the general magnitude of the historical budget base from which the new and serious assault must be made in the *mission* to achieve sustainable forestry development in Canada. By any and all comparisons, *a quantum stride forward to support that mission must be made in federal financial commitments to forestry*, and they must be clearly contained in future budgets of the new Department of Forestry.



Our Committee has not attempted to conduct an exhaustive financial analysis of the recommendations contained in this Report, but we have thought seriously about the costs, and do propose some examples and suggestions for consideration. Suffice it to say, however, the economic realities and the environmental demands which pertain to our forests in Canada are so compelling that *almost any level of investment in stewardship of this resource will never be enough!* The urgency of assuring ourselves that we can truly achieve sustainable forestry development is so pressing that budgets will have to be as large as possible at every level — federal and provincial governments, industry, special interest groups and all stakeholders — to get this mission done as quickly and as well as we can.

*Briefly, we urge the federal government to spend far more on forestry than it does at present. We feel that the federal government should take a leadership role in implementing a sustainable forestry strategy. This role should be established by tying future funding to specific sustainable forestry criteria. New forest resource development agreements should support only those programs based on an understanding of site-specific dynamics and the forest's biological capacity to renew itself.*

*The Canadian Paperworkers' Union's first priority is the welfare of its members, our jobs, and our communities. In the United States the forest industry provides 3.5 jobs for every million cubic feet of timber cut. In British Columbia, the same amount of timber yields 1.05 jobs. We should be using our forests more efficiently, providing more jobs from the timber we have. This would help to ease the pressure on the resource base.*

— Keith Newman, Research Director, Canadian Paperworkers' Union  
(Issue 18:24).

To be more specific with respect to federal funding, let us commence with *the increased operational role* that we propose for Forestry Canada, including the *integration of other government agencies* which have substantial involvement in the forest sector. A broad estimate of the resources of other federal departments directed to forest activities, and their proposed consolidation within Forestry Canada, amounts to approximately \$450 million annually and 5,200 person-years, most of which would come from Environment Canada's Wildlife and Parks Services.

We would assume that transfers of responsibilities and related organization can be achieved within the budgets already provided elsewhere for those respective agencies, perhaps even with some savings realized. However, there are also specific areas where we have recommended *enhanced activity*, such as in *forestry for native people, new wildlife*

*research centres and recruitment of senior field foresters for Forestry Canada, to name only a few.* To put a budget estimate on these expanded activities without detailed costing would be speculation, but the amounts would be significant.

In the traditional area of Forestry Canada expertise in *scientific research for forestry*, we could start with the relative GERD ratios mentioned earlier in this chapter, where there can be no doubt that we must at least *double* our commitments to forest research and development to be competitive with other countries. Again, that research should be directed to *applied competitive priorities* as much as possible. This might mean, for example, that in terms of the total activities of Forestry Canada in research and technological services, the budget, which is \$74 million, should justifiably be considered for the future at almost *twice the current level!*

Another analogy for the levels of research funding to be contemplated may be seen in our important proposal in Recommendation No. 14, calling for *more stable research funding to universities*. The following excerpt is taken from a positive response to that proposal:

*As for amount of funds needed to start such a program, when I was President of CIF, I made a pitch for one percent of the softwood export tax revenues, which at the time would have translated into about \$5 million. This would have been enough to replace the Canadian Forestry Service Human Resources Fund, which was discontinued following the Nielsen Task Force report. Forestry Canada is currently spending just over \$1 million on its NSERC/industry partnership, and that is not nearly enough to meet the demand. Probably \$5 million is a good starting point.*  
— J.R. Carrow, Dean of Forestry, University of Toronto (Letter to the Committee dated August 30, 1990).

One major recommendation which has been voiced unanimously and urgently throughout our hearings is for the new Department of Forestry to lead the development of a *national forest database and inventory system*. At a National Conference on Canada's Timber Resources in June 1990, the delegates agreed to a similar recommendation and placed the cost of it at \$2 per hectare of forest land in Canada. On the basis of 244 million hectares of such productive forest land, this means the need for financial commitments of \$488 million over five years, or \$97.6 million per year. While obviously there would be shared funding with the provinces and other major forest ownerships in such a project, the magnitude of investment for the federal government would clearly be very large.

## Forest Resource Development Agreements (FRDAs)

A key component in the funding to help lead Canada to sustainable forestry development, will be accomplished through *the Forest Resource Development Agreements (FRDAs)*. These appear in the Estimates to be dramatically reduced in the current year to a range of \$40 million, compared to actual expenditures of more than \$135 million just two years ago. As explained previously, this anomaly is caused by the cyclical nature of FRDAs, and as new agreements with the provinces are completed, it is expected that the additional funding necessary will be provided through Supplementary Estimates.

These five-year agreements, signed with each province during 1983–85, can aptly be described as *the best current mechanisms* for encouraging and accelerating forest regeneration throughout Canada. Unfortunately, the time frames in which they are cast are simply too short for a resource with a growth cycle of 50 years or more. FRDAs have become the major source of joint government funding for forest management, with the federal government devoting \$612 million out of the total of more than \$1 billion spent over five years.<sup>50</sup> About 80% of the money has been used for silviculture (planting, thinning and fertilizing), with the rest devoted to research, to support for small woodlot owners, and to a limited extent, (about \$15 million), assistance for Indians to develop forestry on their own lands. Overall, these agreements have resulted in some two million hectares being treated, which is three times the total of only ten years ago. More than 850 million seedlings have been planted under FRDA programs.

*We are suggesting that as research comes along, giving guidance as to how we should select the seeds to be planted, it would be through the FRDA agreements that knowledge from the federal research laboratories would be passed to the provincial. It would hopefully influence the type of seed and the nursery program the provinces carry out to provide seedlings for planting.*

*We want a mechanism by which research in the laboratories gets put to practice in the planting of trees. Planting is done by the provincial people. It seems to us that FRDAs should provide the agreement by which the federal and provincial foresters spell out a program, a plan, and an agreement, as to how to work in the period ahead. — Peter E. Wrist, President and Chief Executive Officer, Pulp and Paper Research Institute of Canada (Issue 6:16).*



There are three especially important points which the Committee wishes to emphasize about the current concept of Forest Resource Development Agreements:

- (i) Judging by the high demands which have been made in negotiations for increased funding in the current renewals, and with needs for increased silviculture and reforestation widely documented, *the present levels of financing in current FRDAs are inadequate to the goals which must be accomplished in attaining sustainable forestry development in Canada.*
- (ii) The present *short-term cyclical nature of FRDAs makes them unstable and unsuitable for long-term funding of forest resources management*, where planning timetables should equate to the growth cycle of the trees. As a result, the current five-year time frame for FRDAs falls far short of being the ideal mechanism for long-term forestry funding.
- (iii) FRDAs have been *administered through regional development agencies* such as the Western Economic Diversification Program (WEDP), the Atlantic Canada Opportunities Agency (ACOA) and the Department of Industry, Science and Technology (DIST), and therefore are frequently *perceived more as instruments of regional development rather than of national forest policy*. While the emphasis on both is important, the Committee feels that forestry imperatives demand direct focus and action on their own merits.

*We need to recognize as resource managers that planning must be matched with long-term funding. The province has been the fortunate recipient of two back-to-back FRDAs with very little delay between agreements. Others have not been so lucky. The province is pleased and appreciative of the support of Forestry Canada; however, we believe more could have been accomplished if the two five-year agreements had been one of ten years. Long-term funding, while reinforcing the commitments of both governments, allows for more efficient planning and builds landowner confidence in forest management programs. Therefore, we recommend that Forestry Canada put in place mechanisms that will allow long-term funding arrangements of 10 to 20 years. — Brief to the Committee from the Department of Energy and Forestry, Prince Edward Island, April 30, 1990, p. 6-7.*

Many other witnesses spoke about the need for consistent long-term funding which would better reflect the management planning horizons required for forest resources.



*The most important point is that there be some agreement, understanding and consistency to funding for forestry agreements, because you cannot run a forest on a one-year, five-year or ten-year cycle. It is a long-term undertaking.* — Howard Hart, President, Canadian Pulp and Paper Association (Issue 3:33).

The Committee is similarly convinced that the FRDAs should not be structured so as to invite lapse before renewal, but rather they should foster forward-looking long range planning. One way to achieve this would be through an “*evergreen*” agreement, of the type used in several provinces for forest management licenses. Many of these licences are for 25-year terms, but in five-year increments they are re-evaluated and, subject to satisfactory performance, are renewed and extended for an additional five years to the original term. In other words, the 25-year agreement becomes perpetual, or “*evergreen*”. Such a concept would be very appropriate for FRDAs funding, perhaps even continuing in five-year terms with *annual review and extension*, but preferably for longer time-frames.

*... rather than looking at five-year horizons, as we are with sub-agreements, I would really rather be looking at 25-year horizons, or something of that nature, where a commitment is made by both parties to particular considerations, because within that kind of mandate we could do the kind of planning that is necessary to develop forests.* — Honourable Morris V. Green, Minister of Natural Resources and Energy, New Brunswick (Issue 22:15).

In order to provide this kind of long-term stability to the federal forestry mandate, it seems essential that FRDAs, and any other such initiatives, should come under the direct control of the Minister of Forestry. While it is possible to assist with regional economic policies through application of national forest strategy programs, in our opinion the *reverse strategy* does not work nearly so well. At present, FRDA funding for forest renewal, research and training is largely directed and administered through regional incentive programs. An example of this is the Atlantic Canada Opportunities Agency, from which comes the major part of forest sector funding for work in the Atlantic Provinces.

*These funds are widely shared, politically divided, short-term, and therefore not at all suited to or committed to any sustained work in the forest environment.* — J.R. Leach, Chairman, New Brunswick Forest Products Association (Issue 24:37).

It is the opinion of the Committee that Forest Resource Development Agreements should become entirely the responsibility of Forestry Canada, including the structure of the agreements, the negotiation of joint funding, the terms of reference, monitoring and

evaluation and of course, *evergreen review and renewal*. In our view, this would greatly strengthen FRDAs as techniques for federal-provincial collaboration in forestry, and hence as vital instruments in the long-term process towards sustainable forestry development. As well, such an arrangement would lead to more accountability on the part of the new Department of Forestry for FRDAs implementation and administration, and would probably help to satisfy the Auditor General's concerns, expressed in his 1988 report, about a lack of control on the part of the federal government.

*However, to come and say, as happened in the early 1980s, that federal money is available if you will plant, whether you need planting or not, is not a wise way to approach forest management.*

*I think we have wasted incredible amounts of money planting trees in the last decade. Incredible amounts!*

*I think no one can show that we actually needed to plant those trees, in terms of forest dynamics. The fixation here is that you can get caught at either of two extremes: talk about a whole country, or talk about one stand, such as, "fix this stand". If we fixed each stand as we came to it, it is a certainty that we would have suboptimal management of the forest. You need to look at a forest and ask what stands in it are limiting and where should the money be spent to get the most production out of that forest. What we need is an environment that allows an analytical approach to what the problems are in a forest and how we will treat them, rather than coming with an answer that says plant everything in sight.*

— Gordon L. Baskerville, Dean of Forestry, University of New Brunswick (Issue 11:9).

In terms of funding future FRDAs, *the budgets must be strongly committed in advance*. Therefore, the Committee feels that *adequate resources must be placed in the base budget of the new Department of Forestry to support the full agenda of agreements which are contemplated for the ensuing year*. That base level of budgeting would then serve as the foundation for long-term continuity of the FRDAs as they are reviewed and renewed year after year. It is only through such a comprehensive commitment by the federal government that Forestry Canada will have both *the credibility of mandate and the financial strength* to help lead the provinces in a cohesive national strategy towards sustainable forestry development.

*I remain committed to the importance of the continuation of the development agreements as an essential instrument of the sustainable development of our forest resource.* — Honourable Frank Oberle, Federal Minister of Forestry (Issue 12:10).

**RECOMMENDATION NO. 16** — The Committee recommends that, to fully support the mandate of the Department of Forestry in its mission to achieve sustainable forestry development in Canada, the federal government allocate the necessary human and financial resources, including but not limited to the following:

- (i) Budget provisions for Forestry Canada to establish an operational forest management capability;
- (ii) Budget provisions to enhance forest management on Indian lands;
- (iii) Budget provisions to establish at least two regional wildlife management research centres east and west in Canada;
- (iv) Budget provisions to participate fully in funding the development of a co-ordinated national forest database and inventory system over the coming five-year period;
- (v) Major funding increases to bring scientific forestry research in Canada to comparable GERD levels with other forest nations;
- (vi) Transfer of FRDAs funding directly to Forestry Canada's base budget, with major increases to match mutually agreed upon schedules for implementing sustainable forestry development with the provinces.

**RECOMMENDATION NO. 17** — The Committee recommends that, in addition to the transfer of FRDA funding to the base budget of the new Department of Forestry, the entire concept of Forest Resource Development Agreements be comprehensively reviewed, and amended in legislation where appropriate, to achieve the following objectives:

- (i) Structures of agreements to be for long-term periods, subject to revolving review and renewal at regular intervals on an "evergreen" basis;
- (ii) Policy principles and criteria for funding to be established directly with the provinces by Forestry Canada, and always to be consistent with the national strategy towards sustainable forestry development;
- (iii) Effective means to be provided for third-party inclusion in agreements, such as universities for research, woodlot owners for private forest management, professional forestry associations and other non-governmental organizations for development of codes, standards and public education programs.

As we have endeavoured to articulate clearly, *the main mandate for the new Department of Forestry must essentially come from the federal government itself* — in *organizational* terms, in *legislative* terms and in *financial* terms.

If history is a teacher, then it does seem clear that the original Department of Forestry did not fail because of outside forces, but rather because *it was not given credibility by its own creator*, the federal government of the 1960's. *Let us earnestly hope that history will not repeat itself in the 1990's.*

The *mission* for Forestry Canada has been set out in this report and the magnitude of the *mandate* has been described. We now wish to consider the *means* by which the new Department of Forestry may help lead Canada to sustainable forestry development in the years ahead.



# FORESTS OF CANADA: THE FEDERAL ROLE

## CHAPTER THREE

### THE MEANS: PARTNERSHIPS IN ACTION

The quest for sustainable development, as we have stated earlier in this Report, is not only a *technical process* but also a *political one*, involving many forest constituencies. Among them, there is *common cause* to be made, and there are *common goals* to be sought.

Our forests truly are a *national resource*, indeed a legacy, and most citizens view them that way; yet, the majority of forest lands are owned, and held in trust, by the provinces. Thus, there is a *shared national responsibility* for stewardship of forest resources, even though the forests remain primarily within *provincial jurisdictions*.

With full respect for jurisdictional realities therefore, strong *partnerships for action* will be sorely required, and they should be readily forged.

*The issue of sustainable development in our forests* has become a *moral cause* for Canadians; the *means* for achieving it must become a *moral commitment*.

To fulfill the federal share of that national responsibility for our forests, innovative *means* must be found for Forestry Canada to work in forestry with the provinces on a stable and lasting basis. The Committee believes that *partnerships in action will provide such means!*

### 3A. A CANADA FORESTS ACCORD

Several times in this Report, we have referred to the need for *a process and a structure as a means* towards sustainable forestry development. We now propose definitions for those concepts:

*The process is seen as the search for a vision of our forests, literally from the ground up! Just as, for example, the British Columbia Forest Resources Commission has recently been charged with developing a vision for the forests of that province, every province and territory should be motivated to do the same.*

*Given the fact that all parties who have an interest in Canada's forests should participate in developing a national strategy, the difficult task is really a process one. The process in this case may well be as important as the product. Traditional vested interests are likely to feel threatened while new actors on the environmental stage will be jealously awaiting their opportunity to correct inadequacies, either perceived or real, in past and present forest management, use and protection. — Richard C. Goulden, Assistant Deputy Minister, Department of Natural Resources, Manitoba (Issue 20:6).*

*... The Forest Minister ... requested that the Commission provide him with a comprehensive view of what the forests of British Columbia should represent, taking into account the full range of forest values, how the forest might be managed to protect and enhance those values, and the total economic impact of the forest to the province. I believe that this direction to the Commission was extremely important.*

*In essence, the public concern for a vision of the future of the forests was recognized, and the mandate to develop it has been provided to the Commission. — A.L. (Sandy) Peel, Chairman, British Columbia Forest Resources Commission, (Correspondence to the Committee, April 12, 1990).*

*The structure is proposed to comprise two elements, the Canadian Council of Forest Ministers (CCFM) as the institution, and a Canada Forests Accord as the working document.*

*I have an opportunity of participating in a number of national conferences, and I can tell you that none of them work more effectively than the Canadian Council of Forest Ministers. — Honourable Morris V. Green, Minister of Natural Resources and Energy, New Brunswick (Issue 22:21).*

*I think Forestry Canada has a role in working with the provinces, and I think one of the very excellent vehicles for doing that is through the CCFM, the Canadian Council of Forest Ministers. I have watched its development over the years and I have seen it evolve, and I think it can continue to evolve into a very effective organization. If the right spirit is at that table — and Forestry Canada has a strong role in ensuring that this flavour is at the table — then I think there is going to be a spirit of co-operation and the data will flow from the provinces to the federal government and we will have a truly national forest data base. — Mike Apsey, President, Council of Forest Industries of British Columbia (Issue 15:15–16).*

Throughout this Report, we have emphasized again and again that sustainable forestry development must begin with a long look forward. Literally, we need *a national public debate* to find thoughtful answers about *the destiny* of our forest lands in the decades ahead.

*I have some recommendations. I think we should be calling for a full inquiry into our forests. Obviously the Environics poll is one indicator. I think the kind of news we are seeing in British Columbia every day is another indicator of the concern people are raising about management of our forests. We are looking to the federal government for leadership on this. This is a Canadian heritage we believe is held in trust. A forest is not just the trees, it is not just timber, it is the whole complete ecosystem that has to be looked at. — Vicky Husband, Director, Sierra Club of Western Canada (Environment Issue 33:19).*

We feel that such *a process of intensive public consultation* must be the first step in Forestry Canada's *mission*, and it can only be accomplished in close collaboration with the provinces. Taking the British Columbia vision study and similar such initiatives under way in Manitoba and New Brunswick, *as models*, there is an opportunity for *planning the plan* for sustainable development of the forests of each province — interest by interest, sector by sector and community by community. In this manner, a comprehensive and constructive debate can be nurtured which will identify and prioritize all of the demands on, and expectations for, our forests in Canada, and most importantly of all, will precipitate considerations for sustainability of every proposed use. That is where the resolution of conflicts will begin, *with compromise and accommodation replacing confrontation* as the sustainable limits of the forests are recognized and accepted *in firm and realistic planning for "our common future"*.

Such a process will require many instruments to make it work. *Organization* will be one of the keys, to ensure that all citizens are represented and all interests are heard. There will also have to be an effective program to promote *public education and awareness* about the

mission. Very high standards of *inventory data* and technical information about all forest resources will be needed to provide a knowledge base. *In the final analysis, the range of sustainable choices must be evaluated in both a professional and a political context, so there may be true public confidence in the results.*

*If you could just start with a clean map, and map out the province, I am sure there is a lot of room in British Columbia for all the parks and wilderness and everything else we need, and still leave a sufficient area for the industry we have.* — Ken Williams, Chief Forester, MacMillan Bloedel Limited (Issue 11:55).

There are many important moves which the new Department of Forestry can make, in concert with the provinces, to initiate and foster such a process. The design of an effective consultation method; the provision of a national forests database; participation in federal–provincial public awareness programs; and national co–ordination of the process itself; would all be areas for federal action in a *partnership* mode.

As a federal–provincial undertaking, this mission would be a national forestry dialogue to ultimately result in *a vision statement for Canada's forests, A Canada Forests Accord*. That accord would not only identify *a range of goals* and place *forest development priorities in order*; it would also pose the challenges of sustainability. Then, and only then, would we be ready to plan the actions required to achieve those developments in sustainable ways.

It bears repetition: *the first stage* is to define the vision; to set objectives; to describe the forests of the future. *The second stage* is planning and action to achieve those goals, but that comes later. It is simply not feasible to plan for implementation before or until consensus has been reached about the goals. That is an important key to sustainable forestry development; *goals must come first*.

With that kind of process for building *provincial* forest visions, and consolidating a *national* one, the Council of Canadian Forest Ministers (CCFM) is the obvious *structure* within which to *convene the consensus*. There is good precedent for such a scheme, for it was through the CCFM that federal and provincial governments previously worked together with industry, labour and environmental groups to develop “*a National Forest Sector Strategy for Canada*” in 1987. Today, the CCFM remains a sound model for co–operation on a national scale. With leadership assistance from the new federal Department of Forestry, and strong support from all others, the CCFM would seem ideally suited for an expanded mandate, with adequate resources to successfully complete this visionary task. Such a



moulding of separate provincial and territorial visions into a national plan for sustainable forestry development would be a historic exercise in public consultation and inter-governmental collaboration.

*The most important general point, it seems to me, is that we need a structure for a federal role in forestry. We have a situation where the ownership of the resource lies in the hands of the provinces, but the principal taxing capability lies in the hands of the federal government, and our ability to get these two things together in an environment where we actually manage the resource is awkward at the best of times. — Gordon L. Baskerville, Dean of Forestry, University of New Brunswick (Issue 11:4).*

*It does not bother me one iota that the forests belong to the provinces and the Minister is federal. The federal government is a stakeholder in the longevity and worthiness and worth of the industry, and is fully justified, in my view, in entering that debate.*

*Now, the reason we are proposing that he get into that debate, along with the CCFM, is that, as enunciated, there are so many damn myths and misstatements floating around through the system that have no basis in fact, that somebody has to get control of that agenda. I would certainly encourage the CCFM, led by the federal forestry Minister, to be much more active in this public debate. — William Martin, Vice-President, Canadian Pacific Forest Products Limited (Issue 24:22).*

The partnerships will require more than handshakes. It will involve long-term commitments that parallel the cycles of forest growth. Interdependence will be the key, not just in financial terms, but organizationally as well. The provisions required to guide such a federal-provincial partnership *must be committed in a formal manner*, again to provide the strength and stability which have been so lacking in much of our national forestry effort. Thus, we set forth our proposal for a *Canada Forests Accord*, to bind both the process and the structure in tangible and mutually beneficial ways among all of Canada's Forests Ministers.

*... the big need is for some structure that facilitates the multiple players. We have a three-by-three matrix: there are landowners, managers and researchers on one side and timber, wildlife and recreation on another. To manage the forest in a way that will be acceptable to the public of this country, you have to deal with more than the timber.*

*... I would argue that the technology we need to manage the forest resources exists right now... What is needed is a structure to allow that technology to work in the forest, rather than simply on paper. — Gordon L. Baskerville, Dean of Forestry, University of New Brunswick (Issue 11:6–7).*

Without doubt, to fulfill its mission towards sustainable forestry development, the *single most compelling challenge* facing Forestry Canada is that of *achieving co-operation in Canada's forest sector between the federal and provincial governments*. Approached constructively, with a process and structure in mind as our Committee has recommended, we are confident that provincial governments will welcome the federal government's role, in recognition that their goals are complementary and mutually reinforcing. Federal leadership will count simply because of the *interdependence* needed, both to make real progress towards sustainable development on a national scale, and to establish the comprehensive planning process that must precede it.

*That is another thing I would like to say about the Federal Department. In a sense, what we are trying to put together here in terms of a national forestry policy reflects what we are trying to do as a nation. We are trying to bring the partners together to show that there is a reason for having a common, federal, central government. It is needed to co-ordinate things and keep them going in the general interest of all. — Honourable Morris V. Green, Minister of Natural Resources and Energy, New Brunswick (Issue 22:19).*

**RECOMMENDATION NO. 18** — The Committee recommends that the new federal Department of Forestry take the lead, in co-operation with the provinces and through the Canadian Council of Forest Ministers (CCFM), to design and implement a nation-wide program of public consultation about Canada's forests on a province-by-province basis, as a means of developing a national vision for sustainable forestry development, including but not limited to the following considerations:

- (i) That each province and territory be encouraged and assisted in developing separate vision statements about its own forests;
- (ii) That the CCFM be organized and resourced as the forum for building consensus from provincial and territorial vision plans towards a national forests strategy;

- (iii) That Forestry Canada prioritize its resources and programs in the support of such a national strategy, including federal-provincial cost-sharing, science and technology, forest inventory data, public education and awareness, and management planning for federal forest lands.
- (iv) That terms and conditions for federal-provincial co-operation in the long-term strategy towards sustainable development be formally specified and confirmed in a working document, *The Canada Forests Accord*.

### 3B. A NATIONAL FORESTS DATABASE

If there is one proposal for which the Committee has heard unanimous support, it is the need for Forestry Canada to take the lead in developing a *national forests information base and inventory system*. In terms of the country as a whole, there is a strong conviction that the foundation for future planning in forestry must be a common database of information for all to share, using the same techniques and the same numbers. As we have said earlier, *conflicts become much easier to resolve when all parties are viewing the same facts.*

*The other thing I would say, is that we always focus in our inventories on trees and timber. We have to give equal balance and equal importance to whole ecosystems.* — Herb Hammond, Professional Forester, Sierra Club of Western Canada (Issue 7:24).

*... the database must also include resource values that historically have not been collected, like wildlife, fisheries and tourism. You cannot have a land-use strategy unless you know what you have — not just with respect to fibre, but with respect to all the other resources as well.*  
— Kelly McCloskey, Vice-President, Association of British Columbia Professional Foresters (Issue 21:37).

Since most forest land in Canada is under provincial jurisdiction, most data regarding forests are also in provincial hands. The respective provinces and territories use different sampling schemes, which vary depending upon different land-use objectives. Accordingly, it has been very difficult to get consistent data and to make comparisons between provinces, or on a national scale. Further, when individual provincial data is lifted out of context, it tends to add confusion rather than clarity to the picture. This is felt to be one of the major reasons why provinces are reluctant to submit data to be used *in a national context*.

*... we have our own set of numbers, they have their own set of numbers, and the two sets of numbers differ.* — Mike Apsey, President, Council of Forest Industries of British Columbia (Issue 15:19).

The need for a current and comprehensive information base goes beyond merely developing a common language for stakeholders. It is fundamental to forest management that systems be available to show clearly the impacts of increases and depletions on the forest land base, and to provide understanding and predictability to the broad range of choices and effects of management actions. The need for more reliable data seems clearly apparent to all who are involved in Canada's forests.

*No one can tell us what is out there. They cannot tell us in old-growth; they cannot tell us in second growth; they cannot tell us in merchantable timber; and they cannot tell us in saw-logs or hardwood. Nobody has a handle on*



*the problem. Until somebody does a proper audit, no one is going to be able to manage the forests.* — Gerry Stoney, Vice-President, International Woodworkers of America (Canada) (Issue 20:26).

As the National Conference on Canada's Timber Resources held in Victoria recommended in June 1990, there is not only a pressing requirement to upgrade and enhance both federal and provincial inventory statistics, but it is also essential that those inventories be substantially expanded to include other forest resources such as wildlife, soil, and those less tangible values pertaining to recreation, culture and heritage. As well, that conference called for the involvement of a wide spectrum of special interest groups in the development of a newer and broader dynamic model of Canada's forest resources.

*On the question of data, the forest industry collects a tremendous volume of forest information. The federal government has a responsibility to monitor the health of the forests and not just the timber products. In our brief we recommended that greater consideration be given to ecological site classification and the use of computer graphics to portray future forests, not only for timber but for other forest objectives. We have sponsored a number of projects, particularly the one in New Brunswick dealing with habitat supply analysis, using new forms of technology.* — David Neave, Executive Director, Wildlife Habitat Canada (Issue 21:7).

This is consistent with the Committee's previous recommendation for a process to develop a national vision for Canada's forests through intensive public consultation. Only with very high standards of current information and knowledge, coupled with state-of-the-art technology to permit comparisons and predictions, can such a comprehensive path towards sustainable forestry development be followed. In fact, some feel that the inventory capability is absolutely basic to the future of forestry in this country.

*Yes, if we could get that inventory, that would be, as Armstrong said when he landed on the moon, a giant step for mankind in Canada. I think it is a biggie... We are not going to do all of this immediately, but if we can concentrate on that one and get that one done, then I think the next step will fall into place.* — Ken Williams, Chief Forester, MacMillan Bloedel Limited (Issue 11:56).

With modern computer science, particularly advances in geographic information systems, it is now possible to plot the sustainable harvest options for virtually *all of the forest resources*, providing that we commit ourselves to the development of such a system. Not only is it possible to have a coherent analysis of present resource availability, and to predict surpluses and shortages at both national and regional levels, but it is also possible through

such analyses to design management interventions that will actually bring forest resources to the *conditions of sustainability* which are being sought over long-term horizons. At present on a national scale, however, and to varying degrees in many provinces, the data being provided are rarely current once they have been compiled. For example, it is often necessary to go back to 1987 to find data that are in common form and currency across the country. Although it is difficult to measure forest change in less than five-year increments, nevertheless this does not seem acceptable for Canada's forest resources when circumstances are changing so rapidly, and when so much is expected of our forest managers.

*... We at Forestry Canada have published, as a first effort, a booklet called "Forestry Facts". I am quite proud of it. I know Members will find it very useful. Let me readily admit I would prefer the statistics were more current. Most of the information dates back to 1987. Nevertheless, it is the best we have at this point. If anything, it points to the fact that we have to become more aggressive in getting more up-to-date information.* — Honourable Frank Oberle, Federal Minister of Forestry (Issue 2:5).

*Beyond the embarrassment it creates internationally, it is a commercial weakness, and should be the first priority of the new Ministry of Forestry* — William Martin, Vice-President, Canadian Pacific Forest Products Limited (Issue 24:18).

Another example, which underlines the vital importance of better information and statistics, relates to forest fires. In the past year, we are told that more than \$400 million has been spent fighting forest fires in Canada, and yet it is apparently not certain whether those protection efforts were invested in all of the right places, or some of the wrong ones; whether the best cost-benefit priorities were used in directing the efforts, and so on. Obviously, control of forest fires is a science, and its effectiveness can be greatly influenced by the ability to make the right choices at the right times.

*I start with research and end with statistics, and that is fire management statistics. There is a real need for Forestry Canada to take a lead role in accumulating and calculating national statistics, and in the development of a damage appraisal or value-at-risk system.* — Allan Jeffrey, Director, Canadian Interagency Forest Fire Centre (Issue 10:35).

There is also an international perspective to a forest database. As we have recommended previously, the new Department of Forestry should have an extensive involvement in the search for international resource intelligence — gathering information on world trade, competitive forestry statistics, environmental criteria, new technology and

cost considerations. Such a continuing analysis of *forestry information from around the world* could have significant impact on our forest sector's competitive capabilities and on our influence in global markets. Conversely, Forestry Canada must also be capable, as a reliable source of current national information *about the forests of this country*, for maintaining exchange with the rest of the world.

*The federal Department of Forestry should be Canada's lead agency in promoting sustainable forestry development on a global scale. In this context the management of Canada's forests should be carried out in ways that will not jeopardize the sustainability of the forests of other countries. Forestry Canada must be a model practitioner of sustainable forestry development in providing exemplary leadership along with tangible help to forest managers in developing countries.* — Richard C. Goulden, Assistant Deputy Minister, Department of Natural Resources, Manitoba (Issue 20:9–10).

The Committee concurs with the consensus among our witnesses that a national forests database must become one of the leading priorities for action by the new Department of Forestry. In many ways, perhaps for the very reason that it does not have direct jurisdiction over most of the forest resource, there is a perception that Forestry Canada can be a uniquely independent and unbiased reporter, and that its role would add an important measure of impartiality and objectivity to a national forest information system. In fact, it seems likely that *if Forestry Canada does not take the lead in developing it, there will not be a national forest database in Canada.*

This will not be a simple task. Because 80% of Canada's forest lands are owned by the provinces, the co-ordination of their data into a national inventory system will be essential, and will require utmost co-operation and skilled negotiation. Some provinces consider such information to be proprietary and are reluctant to release it publically. However, a national system should entail *benefits for all participants*. Otherwise, without total support from throughout Canada's forests sector, it would likely prove to be a cost-prohibitive undertaking.

In the context of Forestry Canada's own *mission* to achieve sustainable forestry development, *the need for knowledge will be paramount*. In the same manner that *economic and financial indicators* are so common and critical to almost everything we want to manage, so also will the *new indicators for sustainable development* become essential as they are translated into public policy. *If it cannot be measured, then it cannot be managed, and the mission will fail!*

**RECOMMENDATION NO. 19** — The Committee recommends that, as an immediate high priority, the new Department of Forestry lead the development of a co-ordinated national forest database and inventory system, to be applicable to all forest resources, in a manner that will consolidate the best of existing provincial systems into a comprehensive national model on which future forests data technology improvements can be built.



### 3C. PROFESSIONALISM : EDUCATION, PUBLIC AWARENESS

The spirit of professionalism in forestry is critical to the confidence of Canadians in the future of their forests. Therefore, it is significant that only recently, at a national meeting held in Fredericton on August 21, 1990, the Canadian Federation of Professional Foresters' Associations decided to develop a *national standards code* for professional management of the forest resource. This move towards enhanced professionalism in our forest sector is a positive one, and follows the initiative of some provincial foresters' associations such as that in British Columbia, where the task of drafting standards for professional forestry practices has begun. Undoubtedly, these are directions which will strongly influence the mission towards sustainable forestry development in Canada, and therefore will be deserving of Forestry Canada's support on a national basis.

*Foresters need also be concerned with the quality of their forestry practices. Are current practices adequately protecting the environment, forest soils, rivers and creeks, aesthetics, wildlife and fisheries? Difficult questions — but valid questions requiring an answer, and a challenge for Forestry Canada. — Canadian Institute of Forestry, (Written brief to the Committee, February 14, 1990, p. 8).*

There can be no doubt that the future agenda for forestry in Canada will increasingly require professional regulation of forestry practices. While recent initiatives by the profession are laudable, nevertheless in many quarters they are perceived to be late in recognizing enhanced responsibilities. The profession has become increasingly criticized for not adequately enforcing standards of practice among its members. The profound change in how the public views its forests — from a generator of wealth to an environmental resource — has led to unprecedented public attention on professional foresters, and there is increasing pressure for them to improve their approach to self-regulation of forestry standards and practices.

*The other thing I would mention is that our Association recognizes the difficulty we face with respect to practice. Our Association, like most professional organizations, started as a registering body, and many members felt for a long time that we should restrict our activities to only licensing practising foresters, so that we would see that they were qualified and that they were continuing in their education to remain competent. It is becoming increasingly difficult to remain outside of the question of practice. It is obvious from the comments that are being made today that there are serious questions about practice, and what position our Association should take. — Norman Godfrey, President, Association of British Columbia Professional Foresters (Environment Issue 33:41).*

At present, the forestry profession is self-regulating in only five of Canada's provinces: New Brunswick, Quebec, Ontario, Alberta and British Columbia. Of these, only two require foresters to be licensed before they can practice forestry: Quebec and British Columbia. The others are empowered only to certify foresters as having fulfilled certain requirements of training and education. This seems to be an inconsistent approach across the country, and actions taken to balance high standards of professionalism in every province will be a powerful way of improving the entire level of forest management credibility in Canada. The Committee feels that the new Department of Forestry can help to encourage and motivate the pursuit of professionalism in a number of ways, and in fact the new Act (Bill C-29) makes reference to the establishment of national standards.

**RECOMMENDATION NO. 20 — The Committee recommends that Forestry Canada, in co-operation with the Canadian Federation of Professional Foresters' Associations, assist and facilitate the development and enforcement of national standards for professional forestry practice.**

Partly as a result of declining enrolment at forestry schools, Canada is facing *a shortage of well educated professionals*. Most provinces now have insufficient numbers of trained people to do the kind of work that will increasingly be involved with more intensive management of the whole forest. We are told that Canada has fewer foresters per unit of forested land than most other forest countries. For example, we understand that in Sweden a forester may be responsible for about 10,000 hectares of forest, while in New Brunswick that same forester is responsible for 180,000 hectares. As well, the Swedish forester would generally have two other professionals and perhaps as many as ten technicians to assist him.

There is a paradox here, because many current graduates in Canada are *unable to find jobs*. The answer appears to lie in the intensive nature of forestry when truly practiced for sustainable development. It seems certain the future application of that concept will entail dramatic increases in opportunities for well-trained foresters and technicians.

*I would like us to meet a target of training expertise in order to meet the needs of the Canadian forest sector, at least doubling the number of professional foresters graduating from our universities five years from now.*

— Honourable Frank Oberle, Federal Minister of Forestry (Issue 2:7).

Some of the reasons which have been given for the serious decline in enrolment rates at forestry schools pertain to presently *scarce job opportunities*. Other reasons are even more disturbing, because they involve *a negative perception of foresters and forestry*.

*We are getting a very clear message back, and it is a consistent message, that the reason students are not going into forestry is that the sector has such a bad public image, and secondly that the economic stability of the sector is uncertain. That translates into rather uncertain employment prospects, as you can appreciate.*

*The focus on issues like clear-cut logging, the wilderness areas and so on, has left the clear impression that foresters are the ones who are responsible for that, and therefore they do not want to associate with it. The public does not see that if we want different things out of our resource, in fact foresters are uniquely positioned to make sure that we can get different things out of the resource. They are the young men and women who are being specifically educated to meet society's needs and demands. That understanding is not clear at all. — J.R. Carrow, Dean of Forestry, University of Toronto (Issue 1:45–46).*

What a shocking surprise to hear such words when, in reality, forestry should offer the greatest promise of all, because it is so fundamental to our Canadian existence. Part of the problem may be a perceived lack of opportunities. Yet, if we are to be persuaded by the Swedish example and by the relative potential in forest yields between our two countries, then the need for intensive integrated management of Canada's forest resources would really seem to imply *many more professional opportunities, not less!* We are inclined to believe that *when integrated management for sustainable forestry development gets established in the woods of Canada, there will be an abundance of good jobs.*

**RECOMMENDATION NO. 21 — The Committee recommends that Forestry Canada, in co-operation with Canada's professional and technical forestry training institutions, encourage and help to support a high standard of multi-disciplinary education and training for a full complement of human resources to meet the needs of the forest sector in pursuit of sustainable forestry development over the years ahead.**

One of the most difficult problems in maintaining *public confidence* in forests and forestry in Canada, is the relatively *low level of awareness among Canadian citizens about forestry issues*. Throughout our hearings, the Committee was reminded of the importance of two-way communications and information programs *to exchange the facts about forestry* with the general public. Clearly, efforts thus far have not succeeded very well in relaying the complete message to Canadians, or of obtaining their views in return. As a result, many voids have been left which confuse one issue with another, and frequently create myths which have no factual basis at all.



*The federal government is obliged, we believe, to counter many of those popular myths associated with forestry in Canada, and because they have the research scientists they have the scientific fact, and those myths should be countered by the presentation of scientific fact. This is where we feel that, again, those research scientists have the ability to talk to the public.*

— R. Marie Rauter, Manager, Ontario Forest Industries Association (Issue 23:13).

In many cases, these misperceptions have helped to fuel conflict and confrontation. Lack of awareness leads to lack of understanding, and extreme positions quickly develop from there among stakeholders on all sides.

*...the Department should develop an appropriate and comprehensive program of public information and education about the forest sector and the role of the various stakeholders in the resource. There is a world of misinformation and misconception among many parts of the general public that is presently a powerful obstruction to ensuring the political support essential to carry out the acceptance and implementation of the essential roles and objectives.* — J.R. Leach, President, New Brunswick Forest Products Association (Issue 24:35).

Increased funding and support in the area of communications and public awareness must therefore be an important aspect of the programs of Forestry Canada. Indeed, forest regulation cannot be implemented by any Government *without public understanding* about the necessity for it and the benefits from it. Since the public owns the resource, governments can only act as trustees. In reality, they can make lasting changes only if the public is convinced they are needed, and willing to support them.

*If the public cannot be helped to ask the right questions, it is never going to get the right answers and the debate will go on without end. Again, the federal Minister and the CCFM can help in communicating these facts.*

— William Martin, Vice-President, Canadian Pacific Forest Products Limited (Issue 24:21).

The consensus was clear among our witnesses that the new Department of Forestry has a significant role to play with regard to public information and awareness. For example, there was a strong opinion that forestry knowledge should be introduced in school curricula with the goal of *developing a forest land ethic in young Canadians*. As well as stressing the environmental values of the forest, it was emphasized that we should promote, and not



apologize for, the profound economic contribution which forests make to our lives. In fact, there are many strong feelings that forestry should first of all be commended to the public for the legitimate timber harvests that benefit all Canadians to such a significant extent.

To be effective, however, public awareness programs should involve consultation and collaboration with a broad cross-section of stakeholders, so that the messages are not only concentrated in the most telling manner possible, but more importantly that they are consistent and credible.

*We must educate the public — I would think this is a role the federal government could play on these issues — and gather the information that is necessary. We need an objective data base, as objective as possible. We realize that is very difficult. People have different views on it. But I think with the rise of environmental concerns, environment has to play an increasing role.* — Vicky Husband, Director, Sierra Club of Western Canada (Environment Issue 33:19).

**RECOMMENDATION NO. 22 — The Committee recommends that, in collaboration with the provinces and all other stakeholders in Canada's forests, the new Department of Forestry conduct substantial annual programs of public communication designed to make Canadians at all age levels more factually and consistently aware of the broad range of issues pertaining to forests and forestry in Canada.**

The foregoing discussions about professionalism, education and public awareness are very much interdependent. Each of them bears a significant relationship to *public knowledge and confidence in the stewardship of our forest resources*. As performance and public knowledge increase, so also will the level of confidence. In time, as education and training of foresters gains momentum, so also will increased respect develop for the profession. At its peak, nothing will speak more strongly for sustainable forestry development, than will *the commitment to professionalism*.

### 3D. INVESTING IN PRIVATE WOODLOTS

If there is any single group with the potential to become *Canada's forest stewards*, it would probably be the individual owners of Canada's 425,000 private woodlots, which constitute about 17 million hectares of forests and comprise approximately 6.5% of the country's productive forest land base. The majority of these holdings are situated in central and eastern Canada, but are also significant in some parts of western Canada. Owing to their proximity to industrial mills, the economic importance of wood production from these lands is relatively significant.

Indeed, in many provinces, private woodlots are an important part of the wood supply. In Quebec, for example, woodlots represent only 9% of the productive forest land and yet, each year, supply 22% of the fibre and timber needed for that province's wood industry. The annual harvest on private woodlots in Quebec yields a final process value of more than \$1.5 billion of forest products, resulting in the order of 10,000 direct and indirect jobs, with purchases of related goods and services exceeding \$400 million.<sup>51</sup> Overall, this represents a significant contribution to the Quebec provincial economy.

Although many woodlot owners take considerable pride and interest in their properties from environmental and aesthetic points of view, nevertheless the principal force driving the development of the woodlot sector is the economic value of forest fibre and other timber products to be harvested on a sustainable basis from their lands. Because of the traditional place which they have held in the wood supply equation of many provinces, and given the growing importance of every long-term source of supply to the future of forestry in Canada, both government and industry have a key stake in the biological health and the commercial viability of private woodlots.

*Over recent years, our administrators have managed to negotiate 18 long-term contracts with industry. That provides the industry with something close to 2 million cubic metres annually. We have another 2 million cubic metres of wood that is sold to industry through short-term contracts. — Victor Brunette, Director, Fédération des producteurs de bois du Québec (Issue 8:8).*

Clearly, it seems, the most important role that Forestry Canada can play in the woodlot sector is to share in the costs for silviculture. Most witnesses from woodlot associations stressed that this was a critical need, and the Committee explored this necessity for support with them, particularly in light of the fact that larger forest industry landowners seem willing and able to purchase and manage forest lands without help from the public purse.

While not a precise economic analysis, it was explained that particularly those companies which integrate woodlands with processing facilities are able to treat the costs of growing wood and managing forests as an expense of doing business, *with the profit centre in the processing facility and not in the growing of wood*. Additionally, of course, there is the widely held perception that Crown land is not adequately priced in terms of stumpage fees, so essentially it is claimed that industry pays less than it should when purchasing Crown wood. In fact, it is strongly suggested by the woodlot owners that it is this *under-valuation of Crown wood* which artificially distorts the competitive price available to woodlot owners, and makes their financial returns insufficient to justify intensive management investment in their lands.

*Traditionally in this country we have developed our economy on the notion that we have free resources out there, be those fish or minerals or forests; and the job of government historically has been one of making sure that those resources continue to be available either free or at very low costs. We are learning that growing and caring for forests is an expensive business. As private owners of forests, not only do we have to cover the costs of both production and of growing trees — the growing costs include both the silviculture investment and the costs of protection — but we also need some kind of financial return for the investment in our land. You can think of it in terms of the opportunity costs, of the money that is tied up in the land; you can look at it from a number of points of view in an accounting sense, but there needs to be some financial incentive there.*

*From a financial point of view, woodlot forestry does not justify investment in forest management. — Peter deMarsh, President, Canadian Federation of Woodlot Owners (Issue 9:39 and 47).*

Therefore, to put the situation as the woodlot owners see it — governments inherently subsidize forest management costs on *Crown lands* in order to create jobs; large companies distort accounting of forest management costs on *industry lands* as a basic supply to their own mills; and thus, to create a competitively level playing-field, there must be help to finance forest management costs on *private woodlots*. In the absence of such help, the prices being paid for woodlot timber harvests simply are not sufficient to support forest management. In fact, this situation even leaves ownership of the land questionable in terms of return on investment.

*Efforts invested by woodlot owners in fibre production are poorly rewarded, based on historical treatment of raw fibre, for which the cost in British Columbia has, in common with other parts of Canada, been merely the cost of getting the fibre from the stump to the mill. When we talk about equitable*



*returns for effort, that type of cost scenario does not fit with rewards of growing timber.* — Peter Sanders, President, Federation of British Columbia Woodlot Associations (Issue 9:10).

There are certain other circumstances faced by woodlot owners, in terms of their ability to invest in their forests, that are not shared by other, larger forest owners such as government and industry. It is well known, for example, that the rotation age of forests exceeds the average ownership period and frequently the lifespan of most woodlot owners. Other limitations include: (i) an inability on the part of most woodlot owners to finance forest management, (ii) the nature of the marketplace, whereby woodlot owners are small-scale sellers and customers are large-scale buyers, and (iii) the fact that in many regions woodlot owners cannot sell all that they can grow. Such conditions help to discourage any incentive for investment in woodlot forests.

*One of the particular problems we have in New Brunswick relative to the management of small woodlots relates to senior citizens who own woodlots. They may own 100 or 200 acres of land and they hesitate to cut the land, because if they do, the income must be reported on their form for a supplement on the old age pension. If they report a particular income, it could be that unless they know about capital gains and they come in under that one, they will lose their supplement for the next year, or possibly longer, because of this one-shot deal. Even if they do know about capital gains and they clear their woodlot, what is going to happen is that people will clear the woodlot in one year rather than looking at it as a long-term investment, something that should be cut over a period of years. A change has to be made in the tax laws relative to private woodlots and to the kind of income they accrue, to encourage their proper development.* — Honourable Morris V. Green, Minister of Natural Resources and Energy, New Brunswick (Issue 22:11).

One of the success stories resulting from the Forest Resource Development Agreements has been the application of some of these funds to private woodlots, and the positive results in terms of woodlot regeneration and stand-tending efforts. The continuation and expansion of these FRDAs is seen to be essential to the future of the woodlot sector, even though the owners have some recommendations for improvements. For example, no assistance is provided by the FRDAs for *harvesting*, which is termed *the single most important management tool with which a forester has to work*. Rather, the majority of funds have been allocated to *reforestation* operations. While these are important activities and should continue, it was suggested that more emphasis should also be placed



on improvements to *existing forests* and on *forest management planning*. In the spirit of sustainable development, assistance which promotes and preserves *woodlot diversity* was also recommended.

*We do not have a problem with reforestation or regeneration. Our problem might be in getting the right touch of regeneration. To do so you adjust your harvesting techniques. This is the whole basis of professional forestry. The whole science of silviculture is using harvesting as a tool to manipulate your forest through its development stages. The profession as a whole seemed to have gotten away from it. — Ken Vasiliauskas, Member, Board of Directors, New Brunswick Federation of Woodlot Owners (Issue 8:26).*

A program in Quebec known as the *Plan de l'est* received positive comments from a number of witnesses, who saw it as an example of co-operation with the woodlot owners of the eastern regions of Quebec. The program is designed to be adapted to the specific needs of woodlot owners in that area, and is delivered by the owners themselves, with only limited participation from the federal government.

*The Eastern Plan agreements program was set up in 1984. It is a federal program available to producers in eastern Quebec and is very well adapted to the needs and expectations of private woodlot owners. — Jean-Luc Bilodeau, Chairman, Fédération des producteurs de bois du Québec (Issue 8:12).*

While witnesses placed much emphasis on direct financial assistance to woodlots for forest management activities, they also proposed several methods for providing indirect assistance, that in some ways would be every bit as important. Most frequently mentioned was *tax reform*, to provide credits and rebates for forest management investments, similar to farm credit programs, as a means of encouraging the operation and intensive management of private woodlots. This is a subject for Forestry Canada to examine in depth, with both the Departments of Finance and Agriculture, to determine if there are parallels of interest which would justify special tax programming.

*When the time comes to decide what to do with the forest, whether to sell stumpage directly to industry or to a contractor, or else to do the work by oneself and sell pulpwood and logs at the roadside, the woodlot owner is faced with a tax problem. If one sells the whole farm or woodlot, it is likely to be free of capital gains tax. It becomes a net income. If the woodlot owner*

*operates on a sustainable method, one has to pay income tax on the work portion he puts into a cord of wood, and also on the base value and the stumpage of the wood. — Victor Brunette, Director, Fédération des producteurs de bois du Québec (Issue 8:9).*

*In Ontario, the managed forest rebate has to some extent, or perhaps to a large extent, covered the property tax question in that there is a full rebate for property taxes. In the area of income tax, whether it is capital gains or income and so on, there is, I think, a great need to reform and improve that and clarify it, because private land owners cannot get a clear picture of where they sit relative to whether they should cut this or do that. It is very unclear. — Bob Staley, President, Ontario Forestry Association (Issue 8:34).*

In economic terms, the pivotal issue for private woodlot owners is: their perceived *competitive selling price disadvantage*, or the absence of a competitive market for their products, caused by the seemingly lower costs of wood supply from both Crown lands and large industrial freehold forests, not to mention the economy of larger scale on those lands. Perhaps the most immediate and telling action that Forestry Canada could take would be a meaningful research project *to determine the relative values of forest lands in various ownerships*, particularly the comparative levels of competitive selling prices for wood, and the reasons for the differences.

There seems a serious dichotomy here, in the sense that industry vigorously proclaims stumpage rates as being *too high*, while there is a simultaneous and widely-held notion outside industry that governments are in fact selling crown wood at prices much *too low*. Obviously, the issue involves *creation of jobs*. It also involves serious questions in *our trading relationship with the USA*, where a *Memorandum of Understanding (MOU)* now exists for an *export charge* or equivalent sanctions to remedy perceived subsidization of forest management costs on Crown lands in Canada.

A professional analysis of these relative woodlands values, and the questions which they raise, would be a service to the forest sector right across the country. It would provide a factual foundation for reviewing economic policies as they pertain not only to woodlots, but to all segments of the forestry business. Possibly, it might also reveal an answer to the inherent question at the core of government policies with respect to *private woodlots* — to what extent should they be considered as *public resources*?

*Economists, politicians, civil servants, industrialists and woodlot owners in Quebec are debating the stumpage value of the wood. Industrialists will now recognize that there are inequities between the sellers and the buyers, since*

*the provinces... have not always asked the right price for standing timber, so the private woodlot owner has to tag along. More realistic stumpage value would be to recognize the true value of standing trees.*

*The Federation has developed a position on the value of timber products, which is substantiated by research we did recently for private woodlots. This research was performed by the University of Laval. Study shows that generally, just on the harvesting portion, woodlot owners are losing \$10 on every cord of wood they sell to industry, and that is not counting the value of stumpage. — Victor Brunette, Director, Fédération des producteurs de bois du Québec (Issue 8:10).*

**RECOMMENDATION NO. 23 —** The Committee recommends that the new Department of Forestry immediately undertake a national research project to determine the comparative and relative values of forest lands, and the market pricing of their timber harvests, with a view to identifying anomalies between Crown lands, large industrial freehold forests and private woodlots on a regional profile across the country, all as a basis for reviewing public economic policy with respect to forest lands.

While most woodlot organizations deal primarily with provincial governments in their respective locations, a special dialogue has recently been developing directly with Forestry Canada, as the Canadian Federation of Woodlot Owners has been taking shape as a national body. There are benefits for both government and industry in maintaining effective partnerships with woodlot owners. The investments which Forestry Canada has made through the FRDAs programs, and even directly to help fund annual meetings and extension seminars, should ultimately pay dividends in terms of improved management of important sources of wood supply. The relationships between woodlot owners and governments are not seen as being one-sided, but rather are *true partnerships* in which the woodlot owner makes land available for purposes that go beyond just monetary benefits, while governments share in providing dollars to help manage those lands into sustainable productivity. The woodlot owners do, of course, provide the care for the land, and their organizations are the most effective means for delivering woodlot forestry programs across the diverse regions of Canada.

*Departmental policy should be tailored to complement regional diversity, not hamper it. There are often enormous differences in regions, be they biological or social. But whatever the department does, it must recognize that there are these differences in place, and be ready to deal with them. The department should develop and maintain good communication with*



*woodlot owners through their representatives on both national and regional levels, and ensure an opportunity for involvement of owner groups in the planning and development of the strategy.* — Ken Vasiliauskas, Member, Board of Directors New Brunswick Federation of Woodlot Owners (Issue 8:23).

Finally, the Committee has been impressed by a spirit of woodlot forestry that transcends merely economic considerations, and goes to the heart of the social fabric of rural Canada. More than one witness pointed out that the practice of woodlot forestry is much like the practice of agriculture, literally *a way of life*, on which a great many Canadian communities are dependent. A large number of woodlot owners also sense a responsibility to their communities, and they are committed to the wise and careful management of their forest resources so that their communities will survive, as well as themselves. The challenge is to ensure that the reverse also remains true.

*But for people concerned about the forest, I think you can and should also reverse that logic: what role does sustaining community have in contributing to sustaining the forest? The first time around we talked about sustaining the forest in order to sustain the community. The equation can be reversed. There must be a constituency that is deeply committed to the survival of working forests, or in the long run it is simply not going to happen.* — Peter deMarsh, President, Canadian Federation of Woodlot Owners (Issue 9:41).

**RECOMMENDATION NO. 24** — The Committee recommends that Forestry Canada, in partnership with the provinces and the Canadian Federation of Woodlot Owners, establish and maintain a comprehensive, long-term program for woodlot management in Canada, including but not limited to the following considerations:

- (i) That special long-term provisions be designed in federal-provincial FRDAs for direct application to woodlot development and management on a rational co-operative basis;
- (ii) That continuing consultation be conducted with the federal Departments of Finance and Agriculture and with the appropriate regional development agencies to design and implement effective tax reform measures to encourage woodlot management;
- (iii) That assistance and encouragement be provided to foster the development of woodlot owner organizations across Canada, with a view to using them as effective vehicles for delivery of woodlot management initiatives.



### 3E. CONCLUSION: PARTNERSHIPS IN ACTION

The message of this Report can be summarized succinctly: *there is a powerful federal role to be played in the forests of Canada!* However, it must also be clear, *the federal role cannot be played alone!* Rather, sustainable forestry development will be accomplished in Canada only through *close partnerships in action!*

The first partnerships must be with *the provinces and the territories*, with each one separately to be sure, but also with them as a group through *the Canadian Council of Forest Ministers (CCFM)*. In the Committee's view, as we have endeavoured to clearly express, the concept of sustainable development in itself implies an approach to forestry that must transcend individual concerns, be they those of the provinces or of the federal government, *in favour of joint commitments to our national and global responsibilities*. While the provinces will retain autonomy over their forests, Forestry Canada must show the leadership influence needed *to achieve a coherent national strategy*. Any plan that is a patchwork quilt of fragmented and differing approaches will not bring us to sustainable forestry development. In fact, a divided plan will seriously prejudice our legitimate forest goals as a country. *That is why consensus through the CCFM is crucial!*

To repeat, the very concept of sustainable development makes all of the parties interdependent. Just as neither economic views nor environmental views can prevail alone, provincial views and federal views cannot be mutually exclusive. *Sustainable development endorses the principle that all interests must be reconciled*. Only by such a comprehensive approach will Canada be able to address the global opportunities and responsibilities in forestry that will face us in the decades ahead.

*What means* does the new Department of Forestry have available to nurture its *partnerships* with the provinces? *How* will the federal influence be exerted in *meaningful ways*?

The Committee feels that there are at least three main areas where Forestry Canada has a significant *partnership* influence to offer to the *provinces*: (i) the provision of competitive and usable *scientific knowledge and technological expertise*; (ii) the provision of *financial assistance* for attaining joint federal-provincial forest management objectives; and (iii) the exercise of *moral suasion*, through such initiatives as the Minister's Annual Report to Parliament, inter-departmental relationships with other departments such as environment and fisheries, investments in public programs for forestry awareness and professionalism, leadership towards a Canada Forests Accord, and demonstration of good forest management on federal lands.

*If Forestry Canada has the database, it has the research capability, it has a certain amount of land under its jurisdiction that it can influence forest management practices on. It can do demonstration projects on those lands. The success stories and failures from there can serve as an inspiration to provincial governments and private industries. They can serve as the basis for encouraging and funding demonstration projects in other jurisdictions. If the provincial governments are looking to Forestry Canada for research and data and everything else and they see you doing something that is working in terms of a demonstration project or a forest management practice or whatever, everybody wants to copy a winner. But we are not going to find something that is going to solve all the problems in six months because we are talking about decades in terms of time horizons.*  
 — Paul Griss, Executive Director, Canadian Nature Federation (Issue 19:24).

Used properly, these means can be powerful motivators. However, they also have limitations, and must be advanced with responsibility and good judgement. The use of conditional funding of forestry activities, for example, has enabled Forestry Canada to wield some effective influence with the provinces, but it has occasionally resulted in tension and even conflict when the conditions of assistance have been perceived to be excessive or applied with a heavy hand. Indeed, provincial resistance to conditional funding has been identified as one reason for the failure of some federal policy initiatives in the forestry sector over past years.

The challenge for Forestry Canada is to approach the provinces and the territories in a true *spirit of partnership*. Together, the parties have profound contributions to make to Canada's forests, and *partnership must be the guiding principle* for their relationships.

*... we want to ask the provinces to help us decide on the role of the concept of co-operative federalism, and we will play it with their consent.*  
 — Honourable Frank Oberle, Federal Minister of Forestry (Issue 13:14).

The concept of *partnership* must also be applied in Forestry Canada's relationship with *industry*, as obviously the economic values of our forest resources will always be leading considerations in national forest policies. It is simply not conceivable that Canada will be able to *diminish its economic dependence* on the forests. In fact, there will be compelling pressures to *double or triple yields per hectare* to emulate Swedish accomplishments, or to increase the number of *jobs created per unit of timber harvested* as reported in the U.S.A.,

where the American performance is stated to be twice as good as that in Canada. Of course, in the process of accomplishing these advances, increased availability of forest resources *for other uses* will have to be generated simultaneously.

There are several *means* available to Forestry Canada to maintain and enhance close relationships with *industry*. These include the sharing of *usable science and technology* in co-operative undertakings, both separately with industry but also with the provinces, such as the urgent development of a *national forest database and inventory system*. Consultation through such bodies as the Forest Sector Advisory Council will continue to provide valuable linkages, as will joint participation in committees to *improve international trade strategies*, such as Sector Advisory Groups on International Trade (SAGIT). There will be vital collaboration with industry in areas of *wood products development, environmental assessment review processes and public education and awareness* programs. Perhaps most of all, there must be continuing and critical *dialogue* with respect to the new realities and imperatives of *integrated resource management* for multiple uses, as the process towards sustainable forestry development in Canada moves forward.

*The one-window approach we have recommended to the minister involves either the federal or the provincial government in each case ceding the regulatory authority on a sort of a contractual basis to the other party, so that in fact industry faces one regime, both operating on the same basis and keeping both informed.* — Howard Hart, President, Canadian Pulp and Paper Association (Issue 3:16).

One of the most important *partnerships* will be with the *forestry profession*. As we have discussed, there is a welcome new sense of professional responsibility among Canada's foresters, and they are striving to take their place in the vanguard of stewardship as the primary custodians of our forest resources. New initiatives towards enhanced professionalism deserve strong support, and the Minister of Forestry has already indicated his commitment to help advance this cause on Canada's forest scene.

These must include stronger support for professional education, and enhanced teaching and research capabilities at forestry schools across the country. The prospect of innovations, such as a more stable and long-term co-operative research funding program, will be an effective *means* of building both professional and educational *partnerships*.

The *woodlot owners* pose a unique *partnership* challenge. They require assistance for their very existence. The challenge of economic viability for Canada's woodlots must be resolved, and if the problems contributing to unprofitability cannot be overcome, then in fact the *means to that partnership* must be by shared investment contributions in silviculture and perhaps also by help with more effective marketing measures. There is a special way of



life represented by the majority of woodlot owners, and there is much for Canadian forestry to gain from it, not just in terms of timber but also about *sustainability of communities and rural values*.

One of the most complex and dynamic *series of partnerships* will be with *groups and organizations* representing individual citizens in a wide variety of ways. These will include *environmental advocates, wildlife federations, community forest boards, labour unions* and many other such forums representing *ordinary private Canadians*. The *means* to these *partnerships* must be by way of comprehensive public consultations, preferably in collaboration with the provinces towards a comprehensive Canada Forests Accord. The Committee has been reminded on several occasions of the massive shifts in public attitudes to and opinions on the importance of the environment in a broad sense, and about the role of our forests in particular. New ways must be found to communicate with the public and to increase public awareness and involvement.

*Two special partnerships* stand out which touch on the very *spirit of grandeur* to be found in our forests. The first will be with our *Native Indian Bands*, in every region of Canada, to ensure through direct and comprehensive forestry development programs that those citizens who are most in harmony with the natural forest will fully participate in, and benefit from, the potential of the forests for their future.

The other special partnership must be with *the youth of Canada*, for whom the forests are now held in trust and to whom the mantle of future stewardship must eventually be passed. *Sustainable development is a concept for all generations to come*, and its principles must be cast within our very instincts. That can only be accomplished by creating a deep and lasting appreciation of the forest spirit early in life — *the spirit of both economic and environmental grandeur which our forests capture for Canada* — and it must be maintained by education initiatives both at home and in school. It should also be nurtured *in the forests*, and the opportunities are vast for youth groups of all types to participate in a wide variety of extension activities in every forest region. Both federal and provincial forest departments, as well as industry, would benefit greatly from such inter-change with Canada's youth, and many such programs already exist with 4-H Clubs, Junior Forest Wardens and others, particularly in rural communities.

Therefore, the first priorities to be met in the determination of our forest objectives are to understand: *What do Canadians want from their forests? How can those goals be achieved with sustainability?*

We should not forget that, because most forests in Canada are publicly owned, it is *the public* who must be convinced that timber values *can* be realized *in concert* with general forest values and other environmental disciplines.



*... The public is these days challenging the right of industry and the rights of government to utilize the forests for private profit or benefit. They have started to question the merit of exploitation in the old style.*

— Robert Carswell, Chairman, Wildlife Habitat Canada, (Issue 21:6).

Finally, perhaps the most obvious and compelling partnership for the Minister of Forestry will be with his *Cabinet colleagues* in Ottawa. Without their strong support and co-operation, Forestry Canada will become a toothless tiger. The *means* must be found in the *mandate*, because as we have said more than once in this Report, *unless Forestry Canada is endowed from the start with the strength and stature to complete its mission, it should not be authorized to embark upon it.*

Witness after witness has emphasized that the Minister of Forestry must have strong influence at the Cabinet table, consistent with the importance of Canada's forest sector to both our economic and environmental ways of life. In almost every view, to have anything less would reflect a misunderstanding of what forestry means to this country, and would be a miscarriage of the mandate which has been conveyed to Forestry Canada at this time.

*... We strongly believe that Forestry Canada must have a significant role at the federal Cabinet table. This is an important step for this country, because we are maturing as a forest nation.* — Mike Apsey, President, Council of Forest Industries of British Columbia (Issue 15:6).

*We are concerned. We think that in the mandate and in the terms of reference provided to us, there should be a strong voice for the forest industry at Cabinet. It should not be a shadow type of a Ministry that has no budget, no staff, no resources or no backup legislation to provide for those things. It should include forestry concerns and all policy-making meetings such as monetary, fiscal, trade and employment, which all reflect the needs of the forest industry.* — Gerry Stoney, Vice-President, International Woodworkers of America (Canada) (Issue 20:27).

The ultimate challenge of all these *partnerships in action* will be to mould a *cohesive and coherent process of consultation, dialogue and communication*, one that will result in a *consensus for Canada's future vision of sustainable forestry development*. That is the formidable mission on which Forestry Canada must embark, if it is to lead Canada's forest sector into the 21st century. Because it will be a forest world very different from the one we have known even recently, long-term perspectives will be critical. There is a strong base of evidence from the hearings of our Committee to demonstrate beyond any doubt that a *national vision statement for the future of our forests must be an essential prelude to any effective management action in pursuit of sustainable forestry development.*

*To determine the optimum mix of these off-setting recommendations, and to deal with other factors such as timber tenders, silvicultural practices, significantly increasing local public input into the forest management process, and determining what constitutes truly sustainable forest management, requires no less than a full nation-wide public inquiry on forestry. — Grant Copeland, Director, Valhalla Society (Environment Issue 33:13).*

Earlier in this Report, we have set out our specific proposals for such a national process of consultation, to be based on initiatives which have already been taken in the provinces, and to be brought together across the country with Forestry Canada leadership through the Canadian Council of Forest Ministers. Further, we have recommended that such a process have, as its specific objective, *a vision statement* for all of Canada's forests which would be entrenched in a formal federal-provincial document, *The Canada Forests Accord*.

That is one way in which we see the prospects for *concrete action towards sustainable forestry development*. In our view, that would truly represent *Canadian forestry partnerships in action*. With the CCFM as the structure, and the Canada Forests Accord as the working document, we believe the means would exist to make that partnership effective and enduring.

*More fundamental to that is a vision. We really do not have a vision of sustainable development that is concrete. It is all very loose and fuzzy. What do people in Canada really want from their forests? ...Then there is the mechanism of public consultation. We really do not have a good one. ... We need a strategic plan.*

*This country, and each province in the country, is faced with no single option. We have a whole flock of options, but we still do not have a process which works... The Canadian Council of Forest Ministers ought to have a good solid role in this... — F.L.C. Reed, Chair of Forest Policy, University of British Columbia (Environment Issue 33:76–77).*

While no effective *national process* has yet been fully developed or implemented towards a forestry vision for Canada, *a number of initiatives have been taken* which are worth reviewing, even briefly or at the risk of repetition. They represent important seeds that have been sown, and in any national process it will be important to build on the work already being done.

As previously mentioned, we have been impressed with the potential for sustainable development from the vision planning process of the *British Columbia Forest Resources Commission*. Established in June 1989, this is an independent and permanent commission

created for the express purpose of making recommendations to the provincial Minister of Forests about the forest lands of British Columbia. As we have stated, it does not seem far-fetched, in fact it seems eminently sensible, that this Commission will prove to be a very effective structure for developing a consensus in British Columbia about the key sustainable development issues pertaining to the forest resources of that province. A key aspect of the commission's work is that it is developing an ongoing process of public dialogue, and reporting regularly to the Minister with recommendations for changes in forest management practices, as the needs become evident.

Similarly, *Manitoba's Draft Forest Strategy* is currently underway through a process of intensive consultations, based on what that province has embraced as ten fundamental principles of sustainable development: integration of environmental and economic decisions; stewardship; shared responsibility; prevention; conservation; recycling; enhancement; rehabilitation and reclamation; scientific and technological innovation; and global responsibility.

In some provinces, planning and licensing requirements for crown land leases provide for a significant amount of public input, and to a large extent help to facilitate the reconciliation of competing interests. For example, the *New Brunswick Crown Lands and Forests Act* calls for a totally integrated management regime touching upon saw-log and fibre harvesting schedules, intensive silviculture, insect and fire protection, wildlife management, recreational access, ecological reserves and most other factors at work in multiple-use management of the forest. In *Ontario, the Forest Management Agreements* contain requirements to obtain public views and address public concerns in the context of each five-year operating plan. These kinds of present policies and procedures certainly have started to move the forward planning process towards sustainable development in substantive ways, but much remains to be done.

Some constructive initiatives have been taken by the forest industry: one interesting example is the *New Brunswick Forest and Environment Awareness Committee*, which represents a conscious effort by the forest industry of that province to improve communications among all forest users and stakeholders. It comprises a provincial steering committee and five regional committees, with a focus on local issues. Its deliberations frequently result in recommendations to the provincial Minister of Natural Resources and Energy.

Forest sector organizations have also been taking action to address the future of Canada's great forest resources. An *Envirofor Conference by the Canadian Forestry Association* was held in Toronto earlier this year, to bring key representatives from both the industrial sector and the environmental movement face to face, for the purpose of dialogue



and understanding about a common forestry vision. Discussion techniques were used to encourage learning from conflicting views, and they prompted openness and frankness from participants. The Conference discussed controversial issues such as clear-cutting and the use of pesticides, and it explored a broad range of both threats and opportunities which the delegates perceived to be facing Canada's forests.

A somewhat different examination of crown forest lands under the title of the *Class Environmental Assessment for Timber Management in Ontario* warrants evaluation. It is the largest environmental assessment hearing ever undertaken in Canada, and has so far lasted over two years and cost several million dollars. It is expected to result in a broad spectrum of conditions that will determine how forestry is to be practiced in Ontario, but the length of time taken and the costs incurred raise the question as to whether or not that kind of environmental assessment process is the best way to plan for sustainable forestry development. Many observers think not!

The creation of *Round Tables on the Environment* has followed in almost every province the *National Task Force on Environment and Economy*, initiated by the Prime Minister. These groups are comprised of a wide cross-section of stakeholders, and they deal with a number of issues, including forestry. For example, the Ontario Round Table is in the process of writing sustainable development indicators for forestry, for types of information that will be needed to facilitate a move towards sustainable forestry practices. The New Brunswick Round Table has a sub-group specifically directed to examine resource issues, and has already held public hearings in this regard. Certainly, the Round Table process could readily be expanded for national application to the forests sector, and there is much to be learned from the work that these groups have already done.

There have also been several specific enquiries in forestry, such as the *Clayoquot Task Force in British Columbia*, which are examples of local, ad hoc mechanisms to deal with a particular dispute or issue. That particular task force was appointed to examine a controversy on the west coast of Vancouver Island, to determine whether or not the area should be logged, or what parts of it could be logged. The inquiry remains current and is being conducted under the combined auspices of Ministers for Environment, Industry and Forests, with representation from environmentalists, local communities, the regional district, Indian bands and the forest industry.

Other suggestions for new approaches to national forestry have been heard, including a *Royal Commission on Canada's Forests*, a *National Board of Forest Conservation*, or perhaps even a *National Forestry Commissioner* who would act somewhat as an Auditor General for Forestry. All of these have been serious proposals, and certainly there are merits in each of them.



*Ever since the first European came to Canada, we have been cutting the forests, and now we are in a transition. We are planting, we are building a new forest, and I think the time is now to decide how we will manage and use this new forest, because now we can control just about everything... We are now in a position; we have a knowledge base; and we can decide what kind of forestry we want tomorrow, what kind of trees, and what we want to do with them and so on. We are in a very fortunate position. It is up to us to do something.* — J.A. Bérard, President, Forest Engineering Research Institute of Canada (Issue 6:32).

It is the strongly held opinion of the Committee that *the mission towards sustainable forestry development should be led by the forests Ministers*, both federally and provincially, who have the ultimate responsibilities for Canada's forests. With any other approach, we risk results that will not reflect the full impact of *the consultation, consensus and commitment* required to achieve the mission's goals. Again, we stress that the road to sustainable development is in large part a political one, and while non-partisan in a traditional sense, it nevertheless involves deeply-rooted convictions and conflicts which must be resolved and reconciled in responsible ways. It will not be an easy task, nor will it be a quick one. In fact, it may take years to accomplish, which is all the more reason why it must be started with a sense of *urgency*.

*The federal government has recognized the importance of forestry by establishing the new department, but that would only be a gesture if we did not act. The legislation requires that we set the most effective federal forest policy possible to meet Canada's needs now and in the future. It is more than modesty that prevents me from telling you what that policy will be. Good policy will arise from consensus between all partners, resulting from the kind of leadership I have mentioned.* — Honourable Frank Oberle, Federal Minister of Forestry (Issue 2:8).

Those are the reasons why, in our view, *it is a mission for Forest Ministers*, both those who are in office today, and their successors in the years to come. That is why we have recommended the formality of a structured process province by province, moulded into a national vision through *the Canadian Council of Forest Ministers*, and committed both for history and for future generations in a *Canada Forests Accord*.

That is why we urge Canada's Ministers of Forests in every province and territory to *seize this momentous task*, and to *get on with the job!* That is also why we support and encourage the federal Minister of Forestry, in true *partnership* with his colleagues, to *help lead that mission!*



## REQUEST FOR GOVERNMENT RESPONSE

Your Committee requests that the Government respond to this report in accordance with Standing Order 109.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 26 of the Subcommittee on Forestry and Issue No. 17 of the Standing Committee on Forestry and Fisheries, (which includes this report)*) is tabled.

Respectfully submitted,

CHARLES-EUGÈNE MARIN, M.P.

*Chairman*

BUD BIRD, M.P.

*Chairman*

Sub-Committee on Forestry





**ANNUAL ALLOWABLE CUT (AAC):** The maximum volume of annual timber harvest that may be obtained from a particular forest management unit, under a given program of forest management, without reducing the productive capabilities of that forest.

**BIODIVERSITY:** The variety and variability of living organisms, and the ecological complexes in which they occur; the variety of the world's species, including their genetic diversity.

**EVERGREEN:** Term used to describe revolving, renewable licences, tenure or agreements which, at intervals into their term and subject to satisfactory evaluation of performance requirements, are renewed or extended for an additional full term.

**FORESTS STEWARDSHIP:** Holding and managing the forests for contemporary society while operating in a manner to enhance and not diminish the sustainability of forest values.

**FORESTRY:** Science or art of managing all forest resources, not only for timber and other commercial values, but also for wildlife habitat, recreational pursuits, hunting, fishing, trapping, watershed protection and wilderness preservation.

**GEOGRAPHIC INFORMATION SYSTEMS (GIS):** Computer systems used for storing and organizing geographically-related information, including inventory data, by relating large databases to maps on file in the computer memory bank.

**INTEGRATED FOREST MANAGEMENT:** Planning and management of forests to encompass all general and timber values of the forest, i.e. the practice of forestry.

**NOT SATISFACTORY RESTOCKED (NSR):** Productive forest land that has been cleared by commercial harvest or by natural causes, and which remains partially or completely barren of its potential to be regenerated to productivity by natural or artificial reforestation.

**SEQUENTIAL MULTIPLE USE:** Use of stands in a forest for differing purposes, including timber, which vary in implementation over time according to the progression of objectives and to evolving stages of stand development.

**STAKEHOLDERS:** Used broadly to encompass all who have a vested or perceived interest in the forests' resources, but without reference to or ranking of any hierarchy of vested priorities.

**SUSTAINABLE DEVELOPMENT:** Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.

**SUSTAINABLE FORESTRY DEVELOPMENT:** Planning and managing the multiple uses of forest resources in a manner that will meet the needs of the present without compromising the capacity of the forest ecosystems to meet the anticipated needs of future generations.

**SUSTAINED YIELD:** Managing the harvest capacity of the forest to produce a specific volume of timber on a sustainable basis indefinitely; the volume is usually assumed to be even-flow, but technically provides for uneven-flow as well.

**NOTE:** These definitions are in accord with the manner in which the respective terms have been used and interpreted in the context of this Report.

1. As regards jobs in the forest sector, Forestry Canada reported in *Forestry Facts* that 787,000 jobs were directly or indirectly dependent of the forest in 1987. Other intervenors, such as Professor Les Reed from the University of British Columbia, refer to the existence of about 1 million jobs in this sector, based on statistics from 1989 (see *the Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Environment*, p. 33A:9).
2. Forestry Canada, *Forestry Facts*, Ottawa, Minister of Supply and Services, revised edition of May 1990, p. 23.
3. Text from a press release of Mr. William Reilly, administrator of the U.S. Environmental Protection Agency (EPA) in Washington, entitled *Reilly Calls Summit "Historic" for Environment*, July 16, 1990.
4. Right Honourable John Diefenbaker, *House of Commons Debates*, June 28, 1960, p. 5487.
5. Honourable Frank Oberle, *House of Commons Debates*, September 25, 1989, p. 3847.
6. Numerous studies have focussed on the role of forests in the phenomenon of global warming, particularly in so far as the absorption and production of greenhouse gases is concerned. A Parliamentary Forum on Global Climate Change was held on April 23 and 24, 1990, in Ottawa, where eight (8) House of Commons Standing Committees discussed trends and impacts of global climate change on their own field of responsibilities. A special issue of the Minutes of Proceedings and Evidence of each Standing Committee was released.
7. Forestry Canada, *Forestry Canada—Preparing for the Future: Our Strategic Plan*, Ottawa, 1990, p. 1.
8. Environics Research Group Limited, *1989 National Survey of Canadian Public Opinion on Forestry Issues—Final Report*, prepared for Forestry Canada, Toronto, May 1990, pp. 26–27.
9. *Ibid.*, pp. 9–10.
10. Monte Hummel, “The upshot”, *Endangered Spaces—The Future for Canada’s Wilderness*, Monte Hummel (General Editor), Henderson Book Series No. 11 (Canadian Parks & Wilderness Society), Toronto, Key Porter Books, 1989, p. 268.

11. Most data provided in the following section are taken from: Forestry Canada, *Forestry Facts*, Ottawa, Minister of Supply and Services, revised edition of May 1990, 87 p.
12. According to unpublished data of Statistics Canada on Labour Force Survey for 1989.
13. According to data of the Canadian Pulp and Paper Association reported by Jean-Pierre Amyot, *Canada's Forests: No Future Without Good Management*, Background Paper BP-99E, Ottawa, Library of Parliament, Research Branch, October 1984.
14. For instance, between 1977–1981, the average annual lost of merchantable volume of both softwood and hardwood to pests and fires reached 143.79 million m<sup>3</sup>, while the commercial harvest was of 143.68 m<sup>3</sup>. The data were compiled by: T.G. Honer and A. Bickerstaff, *Canada's Forest Area and Wood Volume Balance 1977–1981: An Appraisal of Change under present level of management*, Canadian Forestry Service, Pacific Forestry Center, Publ. No. BC-X-272, 1985, Table 3–7 (Average Annual Volume Depletion from all Sources), p. 77.
15. Woodbridge, Reed & Associates, *Canada's Forest Industry—The Next Twenty Years: Prospects & Priorities; Volume I: Strategic Analysis*, Prepared for Government of Canada, Canadian Forestry Service, Ottawa, December 1988, pp. 205–211.
16. International Union for the Conservation of Nature and its Resources (IUCN), *World Conservation Strategy—Living Resource Conservation for Sustainable Development*, Gland (Switzerland), 1980.
17. F.L.C. Reed, *The Implications of Sustainable Development for British Columbia Forestry*, prepared for the Price Waterhouse Third Annual British Columbia Forest Industry Conference, March 27, 1990, pp. 7–8.
18. Jim MacNeill, “Strategies for Sustainable Economic Development”, *Scientific American*, September 1989, p. 159.
19. *Ibid.*
20. F.L.C. Reed, (1990), p. 1.
21. F.L.C. Reed, *The Status of Forestry in the Federal Government*, University of British Columbia, June 28, 1989, p. 2; and  
F.L.C. Reed, *Mandate Statement: Department of Forest Conservation*, prepared for the House of Commons Committee on Bill C-29, University of British Columbia, October 12, 1989, p. 3.



22. Correspondence from Mr. Robert Woods, Forestry Canada, to the Sub-committee on Forestry, July 10, 1990.
23. Mr. Dave Bodak, *The Need for Indian Forest Management and Renewal*, Document dated October 25, 1989, and transmitted to the Sub-committee on Forestry, p. 4.
24. Personal communication of Mr. Ted Kennedy, former Dean, Faculty of Forestry, University of British Columbia, October 22, 1990.
25. Arthur W. May, "Forest Industry Lagging in Research, Development", *The Evening Telegram*, St. John's, March 30, 1990, pp. B4 and B8.
26. Canadian Council of Forest Ministers, *Report of the Implementation Committee—Innovation and Technology: Science in the Forestry Sector*, September 1988, p. 2.
27. Arthur W. May (1990), p. B4.
28. Letter to the Committee of R.A. Savidge, Professor of Tree Physiology, University of New Brunswick, October 4, 1990.
29. National Association of Professional Forestry Schools and Colleges and U.S. Department of Agriculture, 1986, *Progress and Promise—A Commemoration of the 25th Anniversary of the McIntire–Stennis Cooperative Forestry Research Program, 1962–1987*, USDA, Washington, D.C., 25 p.
30. Michael Howlett, "The 1987 National Forest Sector Strategy and the Search for a Federal Role in Canadian Forest Policy", *Canadian Public Administration*, Vol. 32, No. 4, p. 557.
31. *Canada Act 1982* (U.K.), 1982, c. 11.
32. Paragraph 92A(1)(b) of the *Constitution Act, 1867* reads as follows:  
92A. (1) In each province, the legislature may exclusively make laws in relation to
  - (b) development, conservation and management of non-renewable natural resources and forestry resources in the province, including laws in relation to the rate of primary production therefrom.
33. *Constitution Act, 1867*, s. 92(13).
34. *Constitution Act, 1867*, s. 92(16).

35. S.C. 1988, c. 22.
36. R.S.C. 1985, c. F-14.
37. *Ibid.*, subsection 36(3).
38. *Constitution Act, 1867*, s. 91(6).
39. *Constitution Act, 1867*, s. 91(17).
40. *Constitution Act, 1867*, s. 95.
41. Dale Gibson, "Constitutional Jurisdiction Over Environmental Management in Canada", *University of Toronto Law Journal*, Vol. 23, 1973, p. 55, at p. 64.
42. *Ibid.*, p. 66.
43. *Constitution Act, 1867*, s. 91(2).
44. *Constitution Act, 1867*, subsections 92A(2) and (3).
45. *Constitution Act, 1867*, s. 91(24).
46. *Constitution Act, 1867*, s. 132.
47. S.O.R. 84/467.
48. R.S.C. 1985, C. E-10.
49. According to estimations prepared by the Economics and Statistics Directorate, Forestry Canada, and transmitted to the Sub-committee on Forestry, October 9, 1990.
50. Michael P. Folkema and Robin Richardson, *Status of the Woodlot Sector in Eastern Canada*, FERIC Internal Report, March 1990, p. 2, Table 1.
51. According to the evidence of Mr. Victor Brunette, Director of the *Fédération des producteurs de bois du Québec*, *Minutes and Evidence of the Sub-committee on Forestry*, Issue 8:7.

## LIST OF WITNESSES

## APPENDIX C

| NAME   | ISSUE | DATE     |
|--|-------|----------|
| <b>Association of British Columbia Professional Foresters</b>                                  |       |          |
| Norman Godfrey, President;   | 33*   | 06-03-90 |
| Kelly McCloskey, Vice-President.   | 21    | 09-05-90 |
| <b>B.C. Council of Forest Industries</b>   |       |          |
| Mike Apsey, President;   | 15    | 03-04-90 |
| Allan Sinclair, Vice-President<br>Government and Public Affairs.                               | 15    | 03-04-90 |
| <b>Canadian Federation of Professional Foresters' Associations</b>                             |       |          |
| John Fingland, President.  | 4     | 13-02-90 |
| <b>Canadian Federation of Woodlot Owners</b>   |       |          |
| Peter DeMarsh, President.  | 8     | 13-03-90 |
|  | 9     | 14-03-90 |
| <b>Canadian Forestry Associaton</b>  |       |          |
| William Fullerton, President;  | 5     | 14-02-90 |
| Glen Blouin, Executive Director;   | 5     | 14-02-90 |
| J.D. Coats, C.F.A. Member and Executive Vice-President<br>of the Ontario Forestry Association. | 5     | 14-02-90 |
| <b>Canadian Institute of Forestry</b>  |       |          |
| Jim Cayford, Executive Director;   | 5     | 14-02-90 |
| Dr. Douglas Redmond, Former President.   | 5     | 14-02-90 |
| <b>Canadian Interagency Forest Fire Centre</b>   |       |          |
| Allan Jeffrey, Director.   | 10    | 20-03-90 |
| <b>Canadian Nature Federation</b>  |       |          |
| Paul Griss, Executive Director;  | 19    | 01-05-90 |
| Dr. Theresa Aniskowicz, Coordinator<br>of Conservation Programs;                               | 19    | 01-05-90 |
| Kevin McNanee, Parks and Protected Areas Coordinator.  | 19    | 01-05-90 |
| <b>Canadian Pacific Forest Products Limited</b>  |       |          |
| Cecil Flenniken, Chairman and Chief Executive Officer;   | 24    | 22-05-90 |
| William Martin, Vice-President.  | 24    | 22-05-90 |

| NAME  | ISSUE | DATE     |
|---|-------|----------|
| <b>Canadian Paperworkers' Union</b>                           |       |          |
| Willie Desbiens, Secretary-Treasurer;                         | 18    | 25-04-90 |
| Keith Newman, Director of Research.                           | 18    | 25-04-90 |
| <b>Canadian Pulp and Paper Association</b>                    |       |          |
| Howard Hart, President;                                       | 3     | 07-02-90 |
| Armand Legault, Senior Vice-President,                        | 3     | 07-02-90 |
| Woodlands and Wood Products, Stone-Consolidated Inc.;         |       |          |
| David Barron, Group Director, Production Services.            | 3     | 07-02-90 |
| <b>Canadian Wildlife Federation</b>                           |       |          |
| Johannah Bernstein, Corporate Counsel;                        | 21    | 09-05-90 |
| Gary Blundell, Director of Research;                          | 21    | 09-05-90 |
| Julie Gelfand, Director of Communications.                    | 21    | 09-05-90 |
| <b>Department of Environment</b>                              |       |          |
| J.M.D. Collinson, Assistant Deputy Minister,                  | 25    | 23-05-90 |
| Canadian Parks Service;                                       |       |          |
| Dave Lohnes, Director, Natural Resources Division;            | 25    | 23-05-90 |
| Vic Shantora, Director, Industrial Programs Branch;           | 25    | 23-05-90 |
| Steve Hart, Director, Waste Management Branch;                | 25    | 23-05-90 |
| Brian Emmett, Director General, Policy;                       | 25    | 23-05-90 |
| Raymond R. Robinson, Executive Chairman, FEARO;               | 25    | 23-05-90 |
| A. Keith, Director, Wildlife Toxicology;                      | 25    | 23-05-90 |
| Charles Marriott, Director General,                           | 25    | 23-05-90 |
| Corporate Programs and Services Directorate.                  |       |          |
| <b>Department of External Affairs and International Trade</b> |       |          |
| Robert Burchill, Director General,                            | 22    | 15-05-90 |
| Agri-Food, Fish and Resource Products Bureau;                 |       |          |
| Howard Wilson, Director General, Trade Policy Bureau.         | 22    | 15-05-90 |
| <b>Department of Forestry Canada</b>                          |       |          |
| Honourable Frank Oberle, Minister of Forestry                 | 2     | 06-02-90 |
|   | 13    | 28-03-90 |
|   | 14    | 29-03-90 |
| Jean-Claude Mercier, Deputy Minister;                         | 12    | 27-03-90 |
|   | 13    | 28-03-90 |



| NAME   | ISSUE | DATE     |
|--|-------|----------|
| <b>Department of Forestry Canada (Cont'd)</b>                |       |          |
|  | 14    | 29-03-90 |
|  | 16    | 10-04-90 |
| Jag S. Maini, Assistant Deputy Minister, Policy;             | 2     | 06-02-90 |
|  | 12    | 27-03-90 |
|  | 13    | 28-03-90 |
|  | 14    | 29-03-90 |
|  | 16    | 10-04-90 |
| Louise Mantha, Director General,                             | 12    | 27-03-90 |
| Policy, Planning and International Forestry Directorate;     | 13    | 28-03-90 |
|  | 22    | 15-05-90 |
| David Bickerton, Director General,                           | 12    | 27-03-90 |
| Finance and Administration Directorate;                      | 13    | 28-03-90 |
|  | 14    | 29-03-90 |
| Gérald Séguin, Director, Financial Services;                 | 16    | 10-04-90 |
| John Forster, Director of Development;                       | 16    | 10-04-90 |
| Tim Bezanson, Director of Planning.                          | 16    | 10-04-90 |
| <b>Department of Indian Affairs and Northern Development</b> |       |          |
| Mike Sims, Director General,                                 | 23    | 16-05-90 |
| Policy and Co-ordination, Economic Development Sector;       |       |          |
| Garth Bangay, Acting Director General,                       | 23    | 16-05-90 |
| Natural Resources and Economic Development Branch,           |       |          |
| Northern Affairs Program;                                    |       |          |
| Duncan Marshall, Associate Director,                         | 23    | 16-05-90 |
| Renewable Resources, Economic Development Sector.            |       |          |
| <b>Department of Industry, Science and Technology</b>        |       |          |
| J.C. MacKay, Assistant Deputy Minister,                      | 19    | 02-05-90 |
| Industry and Technology;                                     |       |          |
| Lucien Bradet, Director General,                             | 19    | 02-05-90 |
| Resource Processing Industries Branch;                       |       |          |
| Rocco Delvecchio, Director, Forest Products Directorate.     | 19    | 02-05-90 |
| <b>Department of National Defence</b>                        |       |          |
| Tony Downs, Director, Conservation and Environment;          | 25    | 23-05-90 |
| Lt. Col. M.J.M. Swan, Military Operations;                   | 25    | 23-05-90 |
| Robert Crétain, Head, Natural Resources Management.          | 25    | 23-05-90 |

| NAME   | ISSUE | DATE     |
|--|-------|----------|
| <b>Domtar</b>  |       |          |
| Roger A. Ashby, President,                                     | 25    | 23-05-90 |
| Domtar Pulp and Paper Products;                                |       |          |
| Yvon Beauregard, Vice-President, Environment;                  | 25    | 23-05-90 |
| John Iverson, Manager,   | 25    | 23-05-90 |
| Forestry and the Environment for Ontario.                      |       |          |
| <b>Farm Woodlot Association of Saskatchewan</b>                |       |          |
| Hector Shiell, President.                                      | 9     | 14-03-90 |
| <b>Fédération des producteurs de bois du Québec</b>            |       |          |
| J.-L. Bilodeau, President;                                     | 8     | 13-03-90 |
| Victor Brunette, Director.                                     | 8     | 13-03-90 |
| <b>Federation of British Columbia Woodlot Associations</b>     |       |          |
| Peter Sanders, President.                                      | 9     | 14-03-90 |
| <b>Forest Engineering Research Institute of Canada (Feric)</b> |       |          |
| J.A. Bérard, President;  | 6     | 21-02-90 |
| Pierre Giguère, Secretary-Treasurer.                           | 6     | 21-02-90 |
| <b>Forest Group Venture Association of Nova Scotia</b>         |       |          |
| John Roblee, President.  | 9     | 14-03-90 |
| <b>Forests for Tomorrow</b>                                    |       |          |
| Don Huff, Chairman.  | 10    | 20-03-90 |
| <b>Forintek Canada Corporation</b>                             |       |          |
| A.K. French, President and Chief Executive Officer;            | 15    | 03-04-90 |
| Dr. Jim Dangerfield, Vice-President, Eastern Region.           | 15    | 03-04-90 |
| <b>Grand Council of Crees of Quebec</b>                        |       |          |
| Bill Namagoose, Executive Director;                            | 17    | 24-04-90 |
| Brian Craik, Director, Federal Relations.                      | 17    | 24-04-90 |

| NAME  | ISSUE | DATE     |
|---|-------|----------|
| <b>Indian Forestry Development Program</b>                      |       |          |
| Chief Willie Wilson, Chairman;                                  | 17    | 24-04-90 |
| Don Jones, Vice-Chairman;                                       | 17    | 24-04-90 |
| Ron Simmons, General Manager.                                   | 17    | 24-04-90 |
| <b>Intertribal Forestry Association of British Columbia</b>     |       |          |
| Harold Derickson, President;                                    | 18    | 25-04-90 |
| Robert Simon, Secretary.  | 18    | 25-04-90 |
| <b>International Woodworkers of America (Canada)</b>            |       |          |
| Gerry Stoney, First Vice-President.                             | 20    | 08-05-90 |
| <b>Laval University</b>   |       |          |
| Claude Godbout, Dean of Forestry and Geomatics.                 | 1     | 30-01-90 |
| <b>MacMillan Bloedel Limited</b>                                |       |          |
| Fred Moonen, Vice-President;                                    | 11    | 21-03-90 |
| Ken Williams, Chief Forester.                                   | 11    | 21-03-90 |
| <b>Manitoba Department of Natural Resources</b>                 |       |          |
| Richard C. Goulden, Assistant Deputy Minister                   | 20    | 08-05-90 |
| <b>National Aboriginal Forestry Association</b>                 |       |          |
| Chief Willie Wilson, National Spokesperson;                     | 17    | 24-04-90 |
| Harold Derickson, Vice-President, Western Region.               | 17    | 24-04-90 |
| <b>New Brunswick Department of Natural Resources and Energy</b> |       |          |
| Honourable Morris V. Green, Minister;                           | 22    | 15-05-90 |
| Bryan J. Walker, Deputy Minister.                               | 22    | 15-05-90 |
| <b>New Brunswick Federation of Woodlot Owners</b>               |       |          |
| Ken Vasiliauskas, Member, Board of Directors                    | 8     | 13-03-90 |
| <b>New Brunswick Forest Products Association</b>                |       |          |
| J.R. Leach, President;  | 24    | 22-05-90 |
| W.S. Butler, Executive Director;                                | 24    | 22-05-90 |
| J.B. O'Keefe, Director.   | 24    | 22-05-90 |

| NAME  | ISSUE | DATE     |
|---|-------|----------|
| <b>Noranda Forests Inc.</b>                                   |       |          |
| Adam Zimmerman, Chairman and Chief Executive Officer;         | 24    | 22-05-90 |
| Tim Kenny, President.   | 24    | 22-05-90 |
| <b>Nova Scotia Forest Products Association</b>                |       |          |
| Claudette Thériault, Executive Director;                      | 24    | 22-05-90 |
| Matthew Wright, First Vice-President.                         | 24    | 22-05-90 |
| <b>Ontario Forest Industries Association</b>                  |       |          |
| I.D. Bird, President;   | 23    | 16-05-90 |
| R. Marie Rauter, Manager.                                     | 23    | 16-05-90 |
| <b>Ontario Forestry Association</b>                           |       |          |
| Bob Staley, President.  | 8     | 13-03-90 |
| <b>Pulp and Paper Research Institute of Canada (Paprican)</b> |       |          |
| Peter E. Wrist, President and Chief Executive Officer;        | 6     | 21-02-90 |
| Jim H. Rogers, Senior Vice-President;                         | 6     | 21-02-90 |
| C.D. Doucet, Vice-President, Administration.                  | 6     | 21-02-90 |
| <b>Quebec Forest Industries Association</b>                   |       |          |
| André Duchesne, Director General;                             | 16    | 04-04-90 |
| William Martin, Vice-President.                               | 16    | 04-04-90 |
| <b>Sierra Club of Western Canada</b>                          |       |          |
| Vicky Husband, Director;                                      | 7     | 07-03-90 |
| Herb Hammond, Professional Forester.                          | 33*   | 06-03-90 |
|   | 7     | 07-03-90 |
|   | 33*   | 06-03-90 |
| <b>Simon Fraser University</b>                                |       |          |
| Kenneth Lertzman, Associate Professor                         | 33*   | 06-03-90 |
| <b>University of British Columbia</b>                         |       |          |
| F.L.C. Reed, Chair of Forest Policy.                          | 7     | 07-03-90 |
|   | 33*   | 06-03-90 |
| <b>University of New Brunswick</b>                            |       |          |
| Gordon L. Baskerville, Dean of Forestry.                      | 1     | 31-01-90 |
|   | 11    | 21-03-90 |



| NAME                             | ISSUE | DATE     |
|----------------------------------|-------|----------|
| <b>University of Toronto</b>     |       |          |
| J.R. Carrow, Dean of Forestry.   | 1     | 30-01-90 |
| <b>Valhalla Society</b>          |       |          |
| Grant Copeland, Director.        | 7     | 07-03-90 |
|                                  | 33*   | 06-03-90 |
| <b>Wildlife Habitat Canada</b>   |       |          |
| Robert Carswell, Chairman;       | 21    | 09-05-90 |
| David Neave, Executive Director. | 21    | 09-05-90 |

\* Issue of Standing Committee on the Environment; joint session with Sub-committee on Forestry.



## LIST OF SUBMISSIONS RECEIVED

## APPENDIX D

---

|     |  |                                  |
|-----|--|----------------------------------|
| 1.  | Abitibi-Price Inc.                                     | May 14, 1990                     |
| 2.  | Alberta Registered Professional Foresters Association  | June 28, 1990                    |
| 3.  | Armson, K.A.   | April 10, 1990                   |
| 4.  | Association of British Columbia Professional Foresters | March 7, 1990<br>May 9, 1990     |
| 5.  | Beaudoin, René   | March 6, 1990                    |
| 6.  | Bowman, Colleen  | April 12, 1990                   |
| 7.  | Bragg, Doug  | March 3, 1990                    |
| 8.  | British Columbia Forest Resources Commission           | April 12, 1990                   |
| 9.  | Canadian Federation of Woodlot Owners                  | March 13, 1990<br>March 14, 1990 |
| 10. | Canadian Forest Products Ltd.                          | April 11, 1990                   |
| 11. | Canadian Forestry Association                          | February 14, 1990                |
| 12. | Canadian Institute of Forestry                         | February 14, 1990                |
| 13. | Canadian Interagency Forest Fire Centre                | March 20, 1990                   |
| 14. | Canadian Nature Federation                             | May 1, 1990                      |
| 15. | Canadian Pacific Forest Products Limited               | May 22, 1990                     |
| 16. | Canadian Paperworkers Union                            | April 25, 1990                   |
| 17. | Canadian Pulp and Paper Association                    | February 7, 1990                 |
| 18. | Canadian Wildlife Federation                           | May 9, 1990                      |
| 19. | Cariboo Lumber Manufacturers' Association              | May 15, 1990                     |
| 20. | Clifford, B.J.   | March 22, 1990                   |

|  |                   |
|--|-------------------|
| 21. Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James           | April 16, 1990    |
| 22. Conseil de la Nation Atikamekw                                     | April 19, 1990    |
| 23. Council of Forest Industries of B.C.                               | April 3, 1990     |
| 24. Department of Environment  | May 23, 1990      |
| 25. Department of Forestry   | February 6, 1990  |
| 26. Department of Indian Affairs and Northern Development              | May 16, 1990      |
| 27. Department of Industry, Science and Technology                     | May 2, 1990       |
| 28. Department of National Defence                                     | May 23, 1990      |
| 29. Domtar   | May 23, 1990      |
| 30. Eichenauer, Richard  | March 11, 1990    |
| 31. Farm Woodlot Association of Saskatchewan                           | March 14, 1990    |
| 32. Faulks, Eric   | April 11, 1990    |
| 33. Fédération des producteurs de bois du Québec                       | March 13, 1990    |
| 34. Federation of B.C. Woodlot Associations                            | March 14, 1990    |
| 35. Forest Engineering Research Institute of Canada                    | February 21, 1990 |
| 36. Forest Group Venture Association of Nova Scotia                    | March 14, 1990    |
| 37. Forests for Tomorrow   | March 20, 1990    |
| 38. Forintek Canada Corporation  | April 13, 1990    |
| 39. Four-the-Future Group  | March 30, 1990    |
| 40. Fraser Valley Independent Shake & Shingle<br>Producers Association | April 16, 1990    |
| 41. Hamill, H.E.   | April 17, 1990    |
| 42. Indian Forestry Development Program                                | April 24, 1990    |



|   |                              |
|---|------------------------------|
| 43. Interior Lumber Manufacturers Association   | April 27, 1990               |
| 44. Intertribal Forestry Association of B.C.  | April 24, 1990               |
| 45. International Woodworkers of America  | May 8, 1990                  |
| 46. Kwakiutl District Council   | May 8, 1990                  |
| 47. Livingston, Neal  | April 16, 1990               |
| 48. MacMillan Bloedel Limited   | March 21, 1990               |
| 49. New Brunswick Federation of Woodlot Owners  | March 13, 1990               |
| 50. Newfoundland Forest Protection Association  | April 25, 1990               |
| 51. New Brunswick Forest Products Association Inc.  | May 22, 1990                 |
| 52. Northwestern Ontario Associated Chambers of Commerce  | April 9, 1990                |
| 53. Northwest Territories<br>(The Hon. Titus Allooloo<br>Minister of Renewable Resources)                       | May 31, 1990                 |
| 54. Nova Scotia Forest Products Association Inc.  | May 22, 1990                 |
| 55. Ontario Forest Industries Association   | May 16, 1990                 |
| 56. Ontario Forestry Association  | March 13, 1990               |
| 57. Outdoor Recreation Council of B.C.  | April 12, 1990               |
| 58. P.J.B. Duffy and Associates Ltd.  | May 27, 1990<br>June 5, 1990 |
| 59. Province of Alberta<br>(Mr. C.B. Smith<br>Deputy Minister<br>Department of Forestry,<br>Lands and Wildlife) | May 31, 1990                 |
| 60. Province of British Columbia<br>(Honourable Claude Richmond<br>Minister of Forests)                         | July 3, 1990                 |

- |  |                                  |
|--|----------------------------------|
| 61. Province of Manitoba<br>(Mr. Richard C. Goulden<br>Assistant Deputy Minister<br>Department of Natural Resources) | May 8, 1990                      |
| 62. Province of Prince Edward Island<br>(The Honourable Barry Hicken,<br>Department of Energy and Forestry)          | April 30, 1990                   |
| 63. Province of Saskatchewan<br>(The Honourable Lorne Kopelchuk<br>Department of Parks and<br>Renewable Resources)   | May 31, 1990                     |
| 64. Pulp and Paper Research Institute of Canada (Paprican)   | February 21, 1990                |
| 65. Quebec Forest Industries Association   | April 4, 1990                    |
| 66. Sierra Club of Western Canada  | March 7, 1990                    |
| 67. Simon Fraser University  | March 7, 1990                    |
| 68. The Valhalla Society   | March 7, 1990                    |
| 69. Tyax Mountain Lake Resort  | March 18, 1990                   |
| 70. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America  | April 12, 1990                   |
| 71. University of B.C. (F.L.C. Reed)   | March 7, 1990                    |
| 72. University of New Brunswick (Gordon Baskerville)<br>(R.A. Savidge)   | July 12, 1990<br>October 4, 1990 |
| 73. University of Toronto (J.R. Carrow)  | September 10, 1990               |
| 74. Waugh, David   | March 26, 1990                   |
| 75. Wildlife Habitat Canada  | May 9, 1990                      |
| 76. Yukon Territory<br>(The Honourable Art Webster<br>Minister of Renewable Resources)                               | April 17, 1990                   |

## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, FEBRUARY 13, 1990

(23)

[Text]

The Standing Committee on Forestry and Fisheries met *in camera* at 10:10 o'clock a.m. this day, in Room 306 West Block, the Chairman, Charles-Eugène Marin, presiding.

*Members of the Committee present:* Réginald Bélair, Bud Bird, Darryl Gray, Lawrence MacAulay, Charles-Eugène Marin, Peter McCreath, Ken Monteith, Fernand Robichaud, Greg Thompson, Dave Worthy.

*Acting Members present:* Maurice Foster for Guy Arseneault, Jean-Pierre Hogue for Charles Langlois and Lyle Kristiansen for Brian Gardiner.

*In attendance: From the Committees Directorate:* Marc Toupin, Procedural Clerk. *From the Research Branch, Library of Parliament:* Thomas Curren, Research Officer.

The Chairman presented the Third Report of the Sub-committee on Agenda and Procedure.

After discussion, it was agreed,—That the Report be adopted as follows:

### A. Sub-committee on Forestry

That an expenditure of up to \$10,000 be authorized for advertising and press releases for the study on the role and mandate of the Department of Forestry.

That the Library of Parliament assign a research officer for the study on the role and mandate of the Department of Forestry.

### B. Sub-committee on Fisheries

That an expenditure of up to \$10,000 be authorized for advertising and press releases for the study on East coast fishing issues.

That the Sub-committee be authorized to travel as follows:

(a) Quebec North Shore, Gaspé and Northern New Brunswick

(b) Prince Edward Island, Fundy coast of New Brunswick and southern Nova Scotia

(c) Newfoundland and Labrador for the study on East coast fisheries issues and that the necessary staff accompany the Sub-committee.

That the 1988 Report on *Aquaculture in Canada* of the Standing Committee on Fisheries and Oceans be tabled in the House of Commons in accordance with Standing Order 109.

That the Chairman be authorized to engage a researcher on contract for an amount not to exceed \$500 per day up to March 31, 1990 if required to assist the Sub-committee in its work.

That errors in Issue No. 1 of the Minutes of Proceedings and Evidence of the Sub-committee on Fisheries be corrected prior to further distribution, that a corrected Issue be printed and that the Speaker be informed by the Chairman.

#### C. *Budget*

That \$14,000.00 be transferred from *Printing* to *Advertising* to cover the advertising and press release costs for each of the Sub-committees.

#### D. *Parliamentary Forum on Climate*

That the Sub-committee on Forestry and the Sub-committee on Fisheries participate separately with voting, if applicable, to be exercised uniquely by the Standing Committee and on the understanding that the opposition parties be represented in the committee planning the Forum.

It was agreed,—That the 1990–1991 budget adopted by the Sub-committee on Agenda and Procedure on December 14, 1989 be adopted as amended and submitted to the Liaison Committee.

It was agreed,—That members of the Sub-committee on Fisheries along with the necessary staff be authorized to attend the Boston Seafood Fair in March.

At 10:50 o'clock a.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

Stephen Knowles  
*Clerk of the Committee*

THURSDAY, MARCH 29, 1990  
(24)

The Standing Committee on Forestry and Fisheries met *in camera* at 3:11 o'clock p.m. this day, in Room 112–N, the Chairman, Charles–Eugène Marin, presiding.



*Members of the Committee present:* Guy Arseneault, Bud Bird, Brian Gardiner, Darryl Gray, Charles Langlois, Lawrence MacAulay, Charles-Eugène Marin, Peter McCreath, Ken Monteith, Fernand Robichaud, Dave Stupich, Dave Worthy.

*Acting Member present:* Stan Wilbee for Greg Thompson.

*In attendance: From the Research Branch, Library of Parliament:* Thomas Curren, Research Officer. *From the Committees Directorate:* Lise Lachapelle, Assistant Clerk.

The Committee met to consider its future business.

It was agreed,—

That from the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1991, Votes 1, 5 and 10 under FORESTRY be deferred to the Sub-Committee on Forestry and that Votes 1, 5 and 10 under FISHERIES AND OCEANS be deferred to the Sub-Committee on Fisheries;

That the budget of the Committee on Forestry and Fisheries for fiscal 1990–1991 in the amount of \$152 400, be approved;

That the contract with David Curtis, consultant to the Sub-committee on Forestry be extended until June 30 for an amount not exceeding \$25 000;

That the Auditor General be invited to appear by both Sub-committees separately, at their convenience;

That in the activities of the Sub-committee on Fisheries, the following issues be considered:

- scientific research on endangered species and underutilized species;
- overfishing in the Atlantic Ocean, including outside the 200 mile zone;
- drift net fishing.

That the Chairman, in consultation with interested parties, take the necessary decisions for the two trips planned by the Sub-committee on Fisheries.

At 4:00 o'clock p.m., the Committee adjourned.

Martine Bresson  
*Clerk of the Committee*

TUESDAY, MAY 22, 1990  
(28)

The Standing Committee on Forestry and Fisheries met *in camera* at 3:37 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Vice-Chairman, Peter McCreath, presiding.

*Members of the Committee present:* Réginald Bélair, Bud Bird, Brian Gardiner, Charles Langlois, Charles-Eugène Marin, Peter McCreath, Ken Monteith, Fernand Robichaud, Dave Stupich, Greg Thompson, Dave Worthy.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Thomas Curren (Fisheries) and Helen Morrison (Forestry), Research Officers. *From the Committees Directorate:* Lise Lachapelle, Assistant Clerk (Fisheries) and Marc Toupin, Clerk (Forestry).

It was agreed,—

That the Sub-committee on Forestry be authorized to spend up to \$6 000 for the cover page and for consultation on technical specifications and also for revising the special report of the Sub-committee to study on the role and mandate of Forest Canada;

That the clerk of the Sub-committee be authorized to arrange for the necessary service contracts;

That the Sub-committee on Forestry be allowed, after approbation of the preliminary copies by the Standing Committee, to print up to 2 000 extra copies of its special report.

At 3:47 o'clock p.m., Peter McCreath left the Chair and was replaced by Charles-Eugène Marin (president).

It was agreed,—That the Sub-committee on Fishery met as soon as possible to discuss its future business.

The Committee adjourned at 4:06 o'clock p.m.

Martine Bresson  
*Clerk of the Committee*

WEDNESDAY, JUNE 13, 1990  
(29)

The Standing Committee on Forestry and Fisheries met *in camera* at 3:29 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Vice-Chairman (Fisheries), Peter McCreath, presiding.

*Members of the Committee present:* Réginald Bélair, Bud Bird, Charles Langlois, Peter McCreath, Ken Monteith, Fernand Robichaud, Dave Stupich, Greg Thompson, Dave Worthy.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Thomas Curren (Fisheries) and Helen Morrison (Forestry), Research Officers.

It was agreed,—That the contract with David Curtis, researcher to the Sub-committee on Forestry, be extended from July 1 until September 30, but should not exceed in any way the \$25 000 approved by the Standing Committee for this item.

It was agreed,—That the Standing Committee on Forestry and Fisheries met the first week after summer recess, before the restructuration of the committees, to adopt the report of the Sub-committee on Forestry.

At 3:34 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chairman.

Lise Lachapelle  
*Clerk of the Committee*

THURSDAY, OCTOBER 11, 1990  
(30)

The Standing Committee on Forestry and Fisheries met *in camera* at 11:30 o'clock a.m. this day, in Room 705, 151 Sparks St., the Chairman, Charles-Eugène Marin, presiding.

*Members of the Committee present:* Réginald Bélair, Bud Bird, Lawrence MacAulay, Charles-Eugène Marin, Ken Monteith, Dave Stupich.

*Acting Members present:* Suzanne Duplessis for Charles Langlois; Al Horning for Peter McCreath; Stan Wilbee for Dave Worthy.

*In attendance: From the Research Branch of the Library of Parliament:* Jean-Luc Bourdages, Research Officer (Forestry). *From the Committees Directorate:* Marc Toupin, Clerk of the Sub-committee on Forestry.

The Committee commenced to study the draft report of the Sub-committee on Forestry concerning the role and mandate of the Department of Forestry.

It was agreed,—That the report entitled *Forests of Canada: The Federal Role* be adopted by the Committee subject to editorial changes made by the Sub-committee on Forestry.

It was agreed,—That the report entitled *Forests of Canada: The Federal Role* be adopted as Second report of the Committee to the House, to be revised if necessary by the Sub-committee, and that the report be presented to the House.

It was agreed,—That pursuant to Standing Order 109, the Committee requests the government to table a comprehensive response to the report.

It was agreed,—That the vice-president (Forestry) and the spokespersons of opposition parties within the Sub-committee hold a press conference immediately after the tabling of the report in the House.

It was agreed,—That in addition to the 2 000 copies authorized on May 22, 1990, the Committee allow that 3 000 extra copies be printed for a total of 5 000, with a special cover for Minutes of Proceedings and Evidence, Issue no. 17, which includes the Second Report to the House.

It was agreed,—That the president seek permission to the House to release its Second Report during adjournment, if needed.

According to its mandate under Standing Order 108(2), the Committee proceeded to study Fisheries issues.

The Committee discussed its future business.



It was agreed,—That the Committee, with the agreement of the Sub-committee, engage a fisheries consultant on contract from October 1, 1990 to March 31, 1991, at a per diem rate not exceeding \$500, for a total amount of \$20 000.

At 12:20 o'clock p.m., the Committee adjourned to the call of the Chairman.

Martine Bresson  
Clerk of the Committee

Stephen Knowles  
Committee Clerk



## MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 29, 1990

(31)

[Text]

The Sub-committee on Forestry of the Standing Committee on Forestry and Fisheries met *in camera* at 4:40 o'clock p.m. this day, in Room 705, La Promenade Building, the Chairman, Bud Bird, presiding.

*Members of the Sub-committee present:* Guy Arseneault, Réginald Bélair, Bud Bird, Brian Gardiner, Darryl Gray, Dave Worthy.

*In attendance: From the Library of Parliament:* David Curtis, Forestry Consultant; Jean-Luc Bourdages and Helen Morrison, Research Officers.

Pursuant to Standing Order 108(2) and the decision of the Standing Committee on Forestry and Fisheries made on November 23, 1989 the Sub-committee resumed the consideration of the role and terms of reference of the Department of Forestry. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Forestry and Fisheries dated Thursday, November 23, 1989, Issue No. 12*).

The Committee proceeded to consider a draft report on the role and mandate of Forestry Canada.

And debate arising thereon;

At 6:00 o'clock p.m., the Sub-committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, MAY 30, 1990

(32)

The Sub-committee on Forestry of the Standing Committee on Forestry and Fisheries met *in camera* at 3:45 o'clock p.m. this day, in Room 705, La Promenade Building, the Chairman, Bud Bird, presiding.

*Members of the Sub-committee present:* Guy Arseneault, Réginald Bélair, Bud Bird, Brian Gardiner, Dave Worthy.

*In attendance: From the Library of Parliament:* David Curtis, Forestry Consultant; Jean-Luc Bourdages and Helen Morrison, Research Officers.

Pursuant to Standing Order 108(2) and the decision of the Standing Committee on Forestry and Fisheries made on November 23, 1989 the Sub-committee resumed the consideration of the role and terms of reference of the Department of Forestry. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Forestry and Fisheries dated Thursday, November 23, 1989, Issue No. 12*).

The Committee resumed consideration of its draft report on the role and mandate of Forestry Canada.

And debate arising thereon;

At 5:15 o'clock p.m., the Sub-committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, JUNE 5, 1990

(33)

The Sub-committee on Forestry of the Standing Committee on Forestry and Fisheries met *in camera* at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 208, West Block, the Chairman, Bud Bird, presiding.

*Members of the Sub-committee present:* Guy Arseneault, Bud Bird, Brian Gardiner, Ken Monteith, Dave Worthy.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Jean-Luc Bourdages, Research Officer.

Pursuant to Standing Order 108(2) and the decision of the Standing Committee on Forestry and Fisheries made on November 23, 1989 the Sub-committee resumed the consideration of the role and terms of reference of the Department of Forestry. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Forestry and Fisheries dated Thursday, November 23, 1989, Issue No. 12*).

The Committee resumed consideration of its draft report on the role and mandate of Forestry Canada.

And debate arising thereon;

At 4:40 o'clock p.m., the Sub-committee adjourned to the call of the Chair.

TUESDAY, SEPTEMBER 25, 1990

(34)

The Sub-committee on Forestry of the Standing Committee on Forestry and Fisheries met *in camera* at 3:40 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Chairman, Bud Bird, presiding.



*Members of the Sub-committee present:* Réginald Bélair, Bud Bird, Brian Gardiner, Darryl Gray, Ken Monteith, Dave Worthy.

*Acting Member present:* Bob Wood for Guy Arseneault.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Jean-Luc Bourdages, Research Officer.

Pursuant to Standing Order 108(2) and the decision of the Standing Committee on Forestry and Fisheries made on November 23, 1989 the Sub-committee resumed the consideration of the role and terms of reference of the Department of Forestry. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Forestry and Fisheries dated Thursday, November 23, 1989, Issue No. 12*).

The Committee resumed consideration of its draft report on the role and mandate of Forestry Canada.

And debate arising thereon;

At 6:00 o'clock p.m., the Sub-committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, SEPTEMBER 26, 1990

(35)

The Sub-committee on Forestry of the Standing Committee on Forestry and Fisheries met *in camera* at 5:05 o'clock p.m. this day, in Room 536, Wellington Building, the Chairman, Bud Bird, presiding.

*Members of the Sub-committee present:* Réginald Bélair, Bud Bird, Brian Gardiner, Darryl Gray, Ken Monteith.

*Acting Member present:* Bob Wood for Guy Arseneault.

*Other Member present:* Stan Wilbee.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Jean-Luc Bourdages, Research Officer.

Pursuant to Standing Order 108(2) and the decision of the Standing Committee on Forestry and Fisheries made on November 23, 1989 the Sub-committee resumed the consideration of the role and terms of reference of the Department of Forestry. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Forestry and Fisheries dated Thursday, November 23, 1989, Issue No. 12*).

The Committee resumed consideration of its draft report on the role and mandate of Forestry Canada.

And debate arising thereon;

It was agreed,—That the recommendations of the draft report on the role and mandate of Forestry Canada be concurred in.

It was agreed,—That the Chairman be authorized to make any necessary typographical and editorial changes to the draft report, subject to final approval by the Sub-committee on Forestry.

At 5:45 o'clock p.m., the Sub-committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, OCTOBER 3, 1990

(36)

The Sub-committee on Forestry of the Standing Committee on Forestry and Fisheries met *in camera* at 3:35 o'clock p.m. this day, in Room 112-N, Centre Block, the Chairman, Bud Bird, presiding.

*Members of the Sub-committee present:* Réginald Bélair, Bud Bird, Brian Gardiner, Ken Monteith, Dave Worthy.

*Other Members present:* Robert Corbett, Bob Wood.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Jean-Luc Bourdages, Research Officer.

Pursuant to Standing Order 108(2) and the decision of the Standing Committee on Forestry and Fisheries made on November 23, 1989 the Sub-committee resumed the consideration of the role and terms of reference of the Department of Forestry. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Forestry and Fisheries dated Thursday, November 23, 1989, Issue No. 12*).

The Committee resumed consideration of its draft report on the role and mandate of Forestry Canada.

And debate arising thereon;

At 4:05 o'clock p.m., the Sub-committee adjourned to the call of the Chair.

WEDNESDAY, OCTOBER 24, 1990

(37)

The Sub-committee on Forestry of the Standing Committee on Forestry and Fisheries met *in camera* at 3:45 o'clock p.m. this day, in Room 701, La Promenade Building, 151 Sparks Street, the Chairman, Bud Bird, presiding.

*Members of the Sub-committee present:* Réginald Bélair, Bud Bird, Brian Gardiner, Darryl Gray, Ken Monteith.

*Acting Member present:* Bob Wood for Guy Arseneault.

*In attendance: From the Library of Parliament:* Jean- Luc Bourdages, Research Officer.

Pursuant to Standing Order 108(2) and the decision of the Standing Committee on Forestry and Fisheries made on November 23, 1989 the Sub-committee resumed the consideration of the role and terms of reference of the Department of Forestry. (*See Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Forestry and Fisheries dated Thursday, November 23, 1989, Issue No. 12*).

The Committee resumed consideration of its draft report on the role and mandate of Forestry Canada.

It was agreed, — That the draft report on the role and mandate of Forestry Canada be concurred in.

At 4:00 o'clock p.m., the Sub-committee adjourned to the call of the Chair.

Marc Toupin  
*Clerk of the Sub-committee*

















*Membres du Sous-comité présents: Réginald Belair, Bud Bird, Brian Gardiner, Darryl Gray, Ken Monteith.*

*Autre député présent: Bob Wood remplace Guy Arseneault.*

*Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Jean-Luc Bourdages, attaché de recherche.*

En conformité du paragraphe 108(2) du Règlement et de la décision du Comité permanent des forêts et des pêches prise le 23 novembre 1989, le Sous-comité poursuit l'étude du rôle et du mandat du ministère des Forêts (voir les *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des forêts et des pêches du jeudi 23 novembre 1989, fascicule n° 12*). Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport sur le rôle et le mandat de Forêts Canada.

Il est convenu, —Que le projet de rapport soit adopté.

À 16 h, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Marc Toupin  
*Le greffier du Sous-comité*

Il est convenu, —Que les recommandations du projet de rapport soient adoptées.

Il est convenu, —Que le président soit autorisé à apporter au rapport les changements de forme (typographie, grammaire, orthographe) jugés nécessaires, sous réserve de l'approbation finale du Sous-comité.

À 17 h 45, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 3 OCTOBRE 1990

(36)

Le Sous-comité des forêts du Comité permanent des forêts et des pêches se réunit à huis clos aujourd'hui à 15 h 35, dans la salle 112-N de l'édifice du Centre, sous la présidence de Bud Bird (*président*).

*Membres du Sous-comité présents:* Réginald Bélair, Bud Bird, Brian Gardiner, Ken Monteith, Dave Worthy.

*Autres députés présents:* Robert Corbett et Bob Wood.

*Aussi présent:* De la Bibliothèque du Parlement: Jean-Luc Bourdages, attaché de recherche.

En conformité du paragraphe 108(2) du Règlement et de la décision du Comité permanent des forêts et des pêches prise le 23 novembre 1989, le Sous-comité poursuit l'étude du rôle et du mandat du ministre des Forêts (*voir les Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des forêts et des pêches du jeudi 23 novembre 1989, fascicule n° 12*).

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport sur le rôle et le mandat de Forêts Canada.

Un débat s'ensuit.

À 16 h 05, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 24 OCTOBRE 1990

(37)

Le Sous-comité des forêts du Comité permanent des forêts et des pêches se réunit à huis clos aujourd'hui à 15 h 45, dans la salle 701 de l'édifice La Promenade, sous la présidence de Bud Bird (*président*).

*Membre suppléant présent: Bob Wood remplace Guy Arseneault.*

*Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Jean-Luc Bourdages, attaché de recherche.*

En conformité du paragraphe 108(2) du Règlement et de la décision du Comité permanent des forêts et des pêches prise le 23 novembre 1989, le Sous-comité poursuit l'étude du rôle et du mandat du ministère des Forêts (voir les *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des forêts et des pêches du jeudi 23 novembre 1989, fascicule n° 12*).

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport sur le rôle et le mandat de Forêts Canada.

Un débat s'ensuit.

À 18 h, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 26 SEPTEMBRE 1990

(35)

Le Sous-comité des forêts du Comité permanent des forêts et des pêches se réunit à huis clos aujourd'hui à 17 h 05, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de Bud Bird (*président*).

*Membres du Sous-comité présents: Réginald Belair, Bud Bird, Brian Gardiner, Darryl Gray, Ken Monteith.*

*Membre suppléant présent: Bob Wood remplace Guy Arseneault.*

*Autre député présent: Stan Wilbee.*

*Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Jean-Luc Bourdages, attaché de recherche.*

En conformité du paragraphe 108(2) du Règlement et de la décision du Comité permanent des forêts et des pêches prise le 23 novembre 1989, le Sous-comité poursuit l'étude du rôle et du mandat du ministère des Forêts (voir les *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des forêts et des pêches du jeudi 23 novembre 1989, fascicule n° 12*).

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport sur le rôle et le mandat de Forêts Canada.

Un débat s'ensuit.



Le Comité reprend l'examen d'un projet de rapport sur le rôle et le mandat de Forêts

Canada.

Un débat s'ensuit.

À 17 h 15, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 5 JUIN 1990

(33)

Le Sous-comité des forêts du Comité permanent des forêts et des pêches se réunit à huis clos aujourd'hui à 15 h 40, dans la salle 208 de l'édifice de l'Quest, sous la présidence de Bud Bird (*président*).

*Membres du Sous-comité présents:* Guy Arseneault, Bud Bird, Brian Gardiner, Ken Monteith, Dave Worthy.

*Aussi présent: De la Bibliothèque du Parlement: Jean-Luc Bourdages, attaché de recherche.*

En conformité du paragraphe 108(2) du Règlement et de la décision du Comité permanent des forêts et des pêches prise le 23 novembre 1989, le Sous-comité poursuit l'étude du rôle et du mandat du ministère des Forêts (*voir les Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des forêts et des pêches du jeudi 23 novembre 1989, fascicule n° 12*).

Le Comité reprend l'examen de son projet de rapport sur le rôle et le mandat de Forêts

Canada.

Un débat s'ensuit.

À 16 h 40, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MARDI 25 SEPTEMBRE 1990

(34)

Le Sous-comité des forêts du Comité permanent des forêts et des pêches se réunit à huis clos aujourd'hui à 15 h 40, dans la salle 536 de l'édifice Wellington, sous la présidence de Bud Bird (*président*).

*Membres du Sous-comité présents:* Réginald Bélair, Bud Bird, Brian Gardiner, Darryl Gray, Ken Monteith, Dave Worthy.

## PROCÈS-VERBAUX

LE MARDI 29 MAI 1990

(31)

[Traduction]

Le Sous-comité des forêts du Comité permanent des forêts et des pêches se réunit à huis clos aujourd'hui à 16 h 40, dans la salle 705 de l'édifice La Promenade, sous la présidence de Bud Bird (*président*).

*Membres du Sous-comité présents:* Guy Arseneault, Réginald Bélair, Bud Bird, Brian Gardiner, Darryl Gray, Dave Worthy.

*Aussi présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Jean-Luc Bourdages et Helen Morrison, attachés de recherche. David Curtis, consultant en foresterie.

En conformité du paragraphe 108(2) du Règlement et de la décision du Comité permanent des forêts et des pêches prise le 23 novembre 1989, le Sous-comité poursuit l'étude du rôle et du mandat du ministère des Forêts (voir les *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des forêts et des pêches du jeudi 23 novembre 1989, fascicule n° 12*). Le Comité examine un projet de rapport sur le rôle et le mandat de Forêts Canada. Un débat s'ensuit.

À 18 h, le Sous-comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE MERCREDI 30 MAI 1990

(32)

Le Sous-comité des forêts du Comité permanent des forêts et des pêches se réunit à huis clos aujourd'hui à 15 h 45, dans la salle 705 de l'édifice La Promenade, sous la présidence de Bud Bird (*président*).

*Membres du Sous-comité présents:* Guy Arseneault, Réginald Bélair, Bud Bird, Brian Gardiner, Dave Worthy.

*Aussi présents:* De la Bibliothèque du Parlement: Jean-Luc Bourdages et Helen Morrison, attachés de recherche. David Curtis, consultant en foresterie.

En conformité du paragraphe 108(2) du Règlement et de la décision du Comité permanent des forêts et des pêches prise le 23 novembre 1989, le Sous-comité poursuit l'étude du rôle et du mandat du ministère des Forêts (voir les *Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des forêts et des pêches du jeudi 23 novembre 1989, fascicule n° 12*).



Stephen Knowles  
*Greffier du Comité*

Martine Bresson  
*Greffière de Comité*

Il est convenu, —Que le vice-président (Forêts), avec les portes-paroles des partis d'opposition dans le Sous-comité des forêts, tienne une conférence de presse immédiatement après la présentation du rapport à la Chambre.

Il est convenu, —Que, en plus de 2 000 exemplaires autorisés le 22 mai 1990, le Comité autorise l'impression de 3 000 exemplaires supplémentaires pour un total de 5 000 exemplaires, sous une couverture spéciale, du fascicule no. 17 des Procès-verbaux et témoignages du Comité où figurera le Deuxième rapport à la Chambre.

Il est convenu, —Que le président demande à la Chambre, la permission de publier le rapport du Comité pendant l'intersession (le cas échéant).

Conformément au mandat que lui confère l'article 108(2), le Comité procède à l'examen des questions touchant les pêches.

Le Comité délibère de ses travaux futurs.

Il est convenu, —Que le Comité, suite à l'approbation du Sous-comité des pêches, retienne les services d'un expert en matière des pêches et que la valeur du contrat alloué du 1<sup>er</sup> octobre 1990 au 31 mars 1991 ne dépasse pas 500 \$ par jour pour un maximum de 20 000 \$.

À 12 h 20, la séance est ajournée jusqu'à nouvelle convocation du président.



Il est convenu, —Que le Comité permanent des forêts et des pêches se réunisse dès la première semaine de reprise de la Chambre, avant la restructuration des comités pour approuver le rapport du Sous-comité des forêts.

À 15 h 34, la séance est ajournée jusqu'à nouvelle convocation du président.

Lise Lachapelle  
Greffière de Comité

LE JEUDI 11 OCTOBRE 1990  
(30)

Le Comité permanent des forêts et des pêches se réunit aujourd'hui à huis clos à 11 h 30 dans la pièce 705, 151 rue Sparks, sous la présidence de Charles-Eugène Marin, président.

*Membres du Comité présents:* Réginald Bélair, Bud Bird, Lawrence MacAulay, Charles-Eugène Marin, Ken Monteith, Dave Stupich.

*Membres suppléants présents:* Suzanne Duplessis pour Charles Langlois, Al Horning pour Peter McCreath et Stan Wilbee pour Dave Worthy.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Jean-Luc Bourdages, attaché de recherche (forêts). De la Direction des Comités: Marc Toupin, greffier du Sous-comité des forêts.

Le Comité étudie le projet de rapport du Sous-comité des forêts sur le rôle et le mandat du Ministère des forêts.

Il est convenu, —Que le Comité adopte le rapport intitulé *Les forêts du Canada: Le rôle du fédéral* sous réserve de modifications d'ordre rédactionnel apporté par le Sous-comité des forêts.

Il est convenu, —Que le Comité adopte le rapport du Sous-comité des forêts intitulé *Les forêts du Canada: Le rôle du fédéral* pour en faire son deuxième rapport à la Chambre une fois le texte revisé, le cas échéant, par le Sous-comité et que le rapport soit présenté à la Chambre.

Il est convenu, —Que conformément à l'article 109 du Règlement le Comité demande au gouvernement de donner une réponse globale au rapport.

Que le Sous-comité des forêts soit autorisé, après approbation de la copie préliminaire par le Comité permanent, à imprimer jusqu'à 2,000 copies de son rapport spécial sur le mandat de Forêts Canada.

À 15 h 47, Peter McCreath quitte le fauteuil et Charles-Eugène Marin (président) préside.

Il est convenu, —Que le Sous-comité des pêches se réunisse rapidement pour discuter de ses travaux futurs.

À 16 h 06, la séance est ajournée.

Martine Bresson  
*Greffière du Comité*

LE MERCREDI 13 JUIN 1990  
(29)

Le Comité permanent des forêts et des pêches se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 29 dans la pièce 536, édifice Wellington, sous la présidence de Peter McCreath (vice-président aux pêches).

*Membres du Comité présents:* Réginald Bélair, Bud Bird, Charles Langlois, Peter McCreath, Ken Monteith, Fernand Robichaud, Dave Stupich, Greg Thompson, Dave Worthy.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Thomas Curren, attaché de recherche (pêches) et Helen Morrison (forêts).

Il est convenu, —Que le contrat de David Curtis, attaché de recherche du Sous-comité des forêts soit prolongé du 1er juillet au 30 septembre mais ne dépassant d'aucune façon la somme de 25,000 \$ déjà approuvée par le Comité permanent pour ce poste budgétaire.

Que dans les activités du Sous-comité des pêches soient considérés:

- la recherche scientifique sur les espèces en voie de disparition et les espèces sous-utilisées;
- la surpêche dans l'Atlantique, même en dehors des 200 milles;
- les filets dérivants;

Que le président prenne les décisions nécessaires pour les arrangements des deux voyages après consultation des intéressés.

À 16 h 00, la séance est ajournée.

Martine Bresson  
Greffière du Comité

LE MARDI 22 MAI 1990

(28)

Le Comité permanent des forêts et des pêches se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 37 dans la pièce 536, édifice Wellington, sous la présidence de Peter McCreath (vice-président aux pêches).

*Membres du Comité présents:* Réginald Bélair, Bud Bird, Brian Gardiner, Charles Langlois, Charles-Eugène Marin, Peter McCreath, Ken Monteith, Fernand Robichaud, Dave Stupich, Greg Thompson, Dave Worthy.

*Aussi présents: Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Thomas Curren, attaché de recherche (pêches) et Helen Morrison (forêts). *De la Direction des Comités:* Marc Toupin (forêts) et Lise Lachapelle, greffière adjointe (pêches).

Il est convenu, —

Que le Sous-comité des forêts soit autorisé à dépenser jusqu'à un maximum de 6,000.00 \$ pour la préparation de la page couverture ainsi que pour conseils sur les spécifications techniques du rapport et pour la révision du texte du rapport spécial du Sous-comité sur le mandat de Forêts Canada;

Que le greffier du Sous-comité des forêts soit autorisé à préparer les contrats nécessaires pour ces services;

Il est convenu,—Que les membres du Sous-comité des pêches, accompagné du personnel requis, soient autorisés à visiter la Foire des fruits de mer de Boston, au mois de mars.

À 10 h 50, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

Stephen Knowles  
Le greffier du Comité

LE JEUDI 29 MARS 1990  
(24)

Le Comité permanent des forêts et des pêches se réunit aujourd'hui à huis clos à 15 h 11 dans la pièce 112-N, sous la présidence de Charles-Eugène Marin (*président*).

*Membres du Comité présents:* Guy Arseneault, Bud Bird, Brian Gardiner, Darryl Gray, Charles Langlois, Lawrence MacAulay, Charles-Eugène Marin, Peter McCreath, Ken Monteith, Fernand Robichaud, Dave Stupich, Dave Worthy.

*Membre suppléant présent:* Stan Wilbee pour Greg Thompson.

*Aussi présents:* Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement: Thomas Curren, attaché de recherche et de la Direction des Comités: Lise Lachapelle, greffière adjointe.

Le Comité se réunit pour discuter de ses travaux futurs.

Il est convenu,—

Que du budget des dépenses principal 1990-1991, les crédits 1, 5 et 10 de FORÊTS soient déferés au Sous-comité des forêts et que les crédits 1, 5 et 10 de PÊCHES ET OcéANS soient déferés au Sous-comité des pêches;

Que le budget du Comité permanent des forêts et des pêches pour l'année 1990-1991 (152 400 \$) soit approuvé;

Que le contrat de David Curtis (consultant au Sous-comité des forêts) soit renouvelé jusqu'au 30 juin pour une somme ne dépassant pas 25 000 \$;

Que le vérificateur général soit invité par les sous-comités séparément et à leur convenance;



- a) la côte nord du Québec, la Gaspésie et le nord du Nouveau-Brunswick;
- b) l'Île du Prince-Édouard, la côte de Fundy (N.-B.) et le sud de la Nouvelle-Écosse;
- c) Terre-Neuve et le Labrador.

Que, suivant l'article 109 du Règlement, le rapport sur l'aquaculture au Canada rédigé en 1988 par le Comité permanent des pêches et des océans, soit déposé à la Chambre des communes.

Que le président soit autorisé à embaucher un chercheur à forfait, à raison d'au plus 500 \$ par jour, jusqu'au 31 mars 1990 si nécessaire, pour aider le Sous-comité.

Que des correctifs soient apportés au fascicule n° 1 des *Procès-verbaux et témoignages* du Sous-comité des pêches avant d'en poursuivre la distribution et que le président en informe le Président de la Chambre.

#### C. Budget

Que des crédits de 14 000 \$ soient transférés du poste Impression au poste Publicité, pour couvrir les frais de publicité et de communications de chaque Sous-comité.

#### D. Forum parlementaire sur les changements climatiques

Que chaque sous-comité y participe en sa qualité propre, le droit de vote devant être exercé, le cas échéant, par le Comité permanent, et qu'il soit entendu que l'opposition sera représentée au comité de planification.

Il est convenu, — Que le budget de 1990-1991, modifié, proposé par le Sous-comité du programme et de la procédure le 14 décembre 1989, soit adopté et présenté au Comité de liaison.

[Traduction]

Le Comité permanent des forêts et des pêches se réunit aujourd'hui à huis clos à 10 h 10, dans la pièce 306 de l'édifice de l'Ouest, sous la présidence de Charles-Eugène Marin (président).

*Membres du Comité présents:* Réginald Bélair, Bud Bird, Darryl Gray, Lawrence MacAulay, Charles-Eugène Marin, Peter McCreath, Ken Monteith, Fernand Robichaud, Greg Thompson, Dave Worthy.

*Membres suppléants présents:* Maurice Foster remplace Guy Arsenault; Jean-Pierre Hogue remplace Charles Langlois; Lyle Kristiansen remplace Brian Gardiner.

*Aussi présents: De la Direction des comités:* Marc Toupin, greffier à la procédure. *Du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement:* Thomas Curren, attaché de recherche.

Le président présente le Troisième rapport du Sous-comité du programme et de la procédure.

Après discussion, il est convenu, —Que le Troisième rapport, dont le texte suit, soit adopté.

#### A. Sous-comité des forêts

Que dans le cadre de l'étude du rôle et du mandat du ministère des Forêts, un montant maximal de 10 000 \$ soit dépensé pour les besoins de publicité et les communiqués.

Que la Bibliothèque du Parlement désigne un attaché de recherche pour collaborer à l'étude.

#### B. Sous-comité des pêches

Que dans le cadre de l'étude des pêches de la côte est, un montant maximal de 10 000 \$ soit dépensé pour les besoins de publicité et les communiqués.

Que le Sous-comité, accompagné du soutien nécessaire, soit autorisé à visiter les régions suivantes:

61. Province de la Colombie-Britannique  
(l'honorable Claude Richmond, Ministre des Forêts)  
Le 3 juillet 1990
62. Province de l'Alberta (C.B. Smith, sous-ministre,  
Ministère des Forêts, Terres et Faune)  
Le 31 mai 1990
63. Province de l'Île-du-Prince-Édouard (l'honorable  
Barry Hicken, Ministre de l'Énergie et Forêts)  
Le 30 avril 1990
64. Province de Saskatchewan (l'honorable Lorne Kopelchuk,  
Ministère des Parcs et Ressources renouvelables)  
Le 31 mai 1990
65. Province du Manitoba (Richard C. Goulden,  
sous-ministre adjoint, Ministère des Ressources naturelles)  
Le 8 mai 1990
66. Sierra Club of Western Canada  
Le 7 mars 1990
67. Syndicat canadien des travailleurs du papier  
Le 25 avril 1990
68. Territoires du Nord-ouest (l'hon. Titus Allooloo,  
Ministère des Ressources renouvelables)  
Le 31 mai 1990
69. Territoire du Yukon (l'honorable Art Webster,  
Ministère des Ressources renouvelables)  
Le 17 avril 1990
70. Tiyax Mountain Lake Resort  
Le 18 mars 1990
71. United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America  
Le 12 avril 1990
72. Université de la Colombie-Britannique  
Le 7 mars 1990
73. Université du Nouveau-Brunswick (Gordon Baskerville)  
(R.A. Savidge)  
Le 12 juillet 1990  
Le 4 octobre 1990
74. Université de Toronto (J.R. Carrow)  
Le 10 septembre 1990
75. Université Simon Fraser  
Le 7 mars 1990
76. Waugh, David  
Le 26 mars 1990

40. Institut canadien de recherches sur les pâtes et papiers (Paprican)  
Le 21 février 1990
41. Institut forestier du Canada  
Le 14 février 1990
42. Interior Lumber Manufacturers Association  
Le 27 avril 1990
43. I.W.A. (Canada)  
Le 8 mai 1990
44. Kwakiutl District Council  
Le 8 mai 1990
45. La Fédération des Producteurs de bois du Québec  
Le 13 mars 1990
46. La Société Valhalla  
Le 7 mars 1990
47. Livingston, Neal  
Le 16 avril 1990
48. MacMillan Bloedel  
Le 21 mars 1990
49. Ministère de la Défense nationale  
Le 23 mai 1990
50. Ministère de l'Environnement  
Le 23 mai 1990
51. Ministère de l'Industrie, Sciences et Technologie  
Le 2 mai 1990
52. Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien  
Le 16 mai 1990
53. Ministère des Forêts  
Le 6 février 1990
54. Newfoundland Forest Protection Association  
Le 25 avril 1990
55. Northwestern Ontario Associated Chambers of Commerce  
Le 9 avril 1990
56. Ontario Forestry Association  
Le 13 mars 1990
57. Outdoor Recreation Council of B.C.  
Le 9 avril 1990
58. P.J.B. Duffy et Associés Ltée.  
Le 27 mai 1990
59. Produits forestiers Canadian Pacific Limitée  
Le 22 mai 1990
60. Programme d'exploitation des forêts indiennes  
Le 24 avril 1990



|     |   |                    |
|-----|---|--------------------|
| 21. | Conseil de la Nation Atikamekw                                    | Le 19 avril 1990   |
| 22. | Council of Forest Industries of B.C.                              | Le 3 avril 1990    |
| 23. | DOMTAR  | Le 23 mai 1990     |
| 24. | Eichenauer, Richard   | Le 11 mars 1990    |
| 25. | Farm Woodlot Association of Saskatchewan                          | Le 14 mars 1990    |
| 26. | Faulks, Eric  | Le 11 avril 1990   |
| 27. | Fédération canadienne de la faune                                 | Le 9 mai 1990      |
| 28. | Fédération canadienne de la nature                                | Le 1 mai 1990      |
| 29. | Fédération des propriétaires de boisés de la Colombie-Britannique | Le 14 mars 1990    |
| 30. | Fédération des propriétaires des lots boisés du Canada            | Le 13 mars 1990    |
|     |   | Le 14 mars 1990    |
| 31. | Fédération des propriétaires des lots boisés du Nouveau-Brunswick | Le 13 mars 1990    |
| 32. | Forest Group Venture Association of Nova Scotia                   | Le 14 mars 1990    |
| 33. | Forests for Tomorrow  | Le 20 mars 1990    |
| 34. | Forintek Canada   | Le 13 avril 1990   |
| 35. | Four-the-Future Group   | Le 30 mars 1990    |
| 36. | Fraser Valley Independent Shake & Shingle Producers Association   | Le 16 avril 1990   |
| 37. | Habitat faunique Canada   | Le 9 mai 1990      |
| 38. | Hamill, H.E.  | Le 17 avril 1990   |
| 39. | Institut canadien de recherches en génie forestier                | Le 21 février 1990 |

|     |  |                    |
|-----|--|--------------------|
| 1.  | Abitibi-Price Inc.   | Le 14 mai 1990     |
| 2.  | Alberta Registered Professional Foresters Association                | Le 28 juin 1990    |
| 3.  | Armson, K.A.   | Le 10 avril 1990   |
| 4.  | Association canadienne des producteurs de pâtes et de papiers        | Le 7 février 1990  |
| 5.  | Association des forestiers professionnels de la Colombie-Britannique | Le 7 mars 1990     |
| 6.  | Association des industries forestières d'Ontario                     | Le 16 mai 1990     |
| 7.  | Association des industries forestières du Québec Limitée             | Le 4 avril 1990    |
| 8.  | Association des produits forestiers du Nouveau-Brunswick             | Le 22 mai 1990     |
| 9.  | Association des produits forestiers de la Nouvelle-Écosse            | Le 22 mai 1990     |
| 10. | Association forestière canadienne                                    | Le 14 février 1990 |
| 11. | Association intertribale de la Colombie-Britannique                  | Le 24 avril 1990   |
| 12. | Beaudoin, René   | Le 6 mars 1990     |
| 13. | Bowman, Colleen  | Le 12 avril 1990   |
| 14. | Bragg, Doug  | Le 3 mars 1990     |
| 15. | British Columbia Forest Resources Commission                         | Le 12 avril 1990   |
| 16. | Canadian Forest Products Ltd.  | Le 11 avril 1990   |
| 17. | Cariboo Lumber Manufacturers' Association                            | Le 15 mai 1990     |
| 18. | Centre interservices des feux de forêt du Canada                     | Le 20 mars 1990    |
| 19. | Clifford, B.J.   | Le 22 mars 1990    |
| 20. | Comité consultatif pour l'environnement de la Baie James             | Le 16 avril 1990   |



| NOM | FASCICULE | DATE |
|-----|-----------|------|
|-----|-----------|------|

**Société Valhalla**  
Grant Copeland, directeur.

**Syndicat canadien des travailleurs du papier**  
Willie Desbiens, secrétaire-trésorier;  
Keith Newman, directeur de recherche.

**Université de la Colombie-Britannique**  
F.L.C. Reed, professeur, Faculté de foresterie.

**Université Simon Fraser**  
Kenneth Lertzman, professeur adjoint

**Université de Toronto**  
J.R. Carrow, Doyen, Faculté de foresterie.

**Université du Nouveau-Brunswick**  
Gordon L. Baskerville, Doyen, Faculté de foresterie.

**Université Laval**  
Claude Godbout, Doyen, Faculté de foresterie.

\* Fascicule du Comité permanent de l'Environnement; session conjointe avec le Sous-comité des forêts.



| NOM  | FASCICULE | DATE     |
|--|-----------|----------|
| Louise Mantha, directeur général, Direction de la<br>planification, de la politique et des affaires internationales; | 12        | 27-03-90 |
| David Bickerton, directeur général, Direction générale des<br>finances et de l'administration;                       | 12        | 27-03-90 |
|  | 13        | 28-03-90 |
|  | 22        | 15-05-90 |
|  | 12        | 27-03-90 |
| Gérald Séguin, directeur des Finances;   | 16        | 10-04-90 |
| John Forster, directeur du Développement;  | 16        | 10-04-90 |
| Tim Bezanon, directeur de la Planification.  | 16        | 10-04-90 |
| <b>Ministère des Ressources naturelles et de l'Énergie</b>   |           |          |
| du Nouveau-Brunswick   |           |          |
| L'hon. Morris V. Green, ministre;  | 22        | 15-05-90 |
| Bryan J. Walker, sous-ministre.  | 22        | 15-05-90 |
| <b>Ministère des Ressources naturelles du Manitoba</b>   |           |          |
| Richard C. Goulden, sous-ministre adjoint.   | 20        | 08-05-90 |
| <b>Ontario Forestry Association</b>  |           |          |
| Bob Staley, président.   | 8         | 13-03-90 |
| <b>Produits forestiers Canadian Pacific</b>  |           |          |
| Cecil Flenniken, président-directeur général;  | 24        | 22-05-90 |
| Bill Martin, vice-président.   | 24        | 22-05-90 |
| <b>Programme d'exploitation des forêts indiennes</b>   |           |          |
| Chet Willy Wilson, président;  | 17        | 24-04-90 |
| Don Jones, vice-président;   | 17        | 24-04-90 |
| Ron Simmons, directeur général.  | 17        | 24-04-90 |
| <b>Sierra Club of Western Canada</b>   |           |          |
| Vicky Husband, directrice;   | 7         | 07-03-90 |
| Herb Hammond, expert-forestier.  | 7         | 07-03-90 |
|  | 33*       | 06-03-90 |
|  | 33*       | 06-03-90 |

| NOM | FASCICULE | DATE |
|-----|-----------|------|
|-----|-----------|------|

|   |    |          |
|---|----|----------|
| A. Keith, directeur, Toxicologie de la faune; | 25 | 23-05-90 |
| Charles Marriot, directeur général,           | 25 | 23-05-90 |
| Programmes corporatifs et services.           |    |          |

|   |    |          |
|---|----|----------|
| <b>Ministère de l'Industrie, de la Science et de la Technologie</b> |    |          |
| J.C. (Cliff) MacKay, sous-ministre adjoint,                         | 19 | 02-05-90 |
| Industrie et technologie;   |    |          |
| Lucien Bradet, directeur général,                                   | 19 | 02-05-90 |
| Transformation des richesses naturelles;                            |    |          |
| Rocco Delvecchio, directeur, Produits forestiers.                   | 19 | 02-05-90 |

|  |    |          |
|--|----|----------|
| <b>Ministère des Affaires extérieures et du commerce extérieur</b> |    |          |
| Robert Burchill, directeur général, Direction générale de          | 22 | 15-05-90 |
| l'agro-alimentaire, des pêches et des produits de ressources;      |    |          |
| Howard Wilson, directeur général, Direction générale               | 22 | 15-05-90 |
| de la politique commerciale.                                       |    |          |

|   |    |          |
|---|----|----------|
| <b>Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien</b> |    |          |
| Mike Sims, directeur général, Politiques et coordination,   | 23 | 16-05-90 |
| Secteur du développement économique;                        |    |          |
| Garth Bangay, directeur général intermédiaire, Ressources   | 23 | 16-05-90 |
| naturelles et développement économique, Programme des       |    |          |
| affaires du Nord;   |    |          |
| Duncan Marshall, directeur associé, Développement           | 23 | 16-05-90 |
| des ressources, Secteur du développement économique.        |    |          |

|   |    |          |
|---|----|----------|
| <b>Ministère des Forêts</b>                       |    |          |
| L'honorable Frank Oberle, ministre des Forêts;    | 2  | 06-02-90 |
|   | 12 | 27-03-90 |
|   | 13 | 28-03-90 |
|   | 14 | 29-03-90 |
| Jean-Claude Mercier, sous-ministre;               | 12 | 27-03-90 |
|   | 13 | 28-03-90 |
|   | 14 | 29-03-90 |
|   | 16 | 10-04-90 |
| Jag S. Maini, sous-ministre adjoint, (Politique); | 2  | 06-02-90 |
|   | 12 | 27-03-90 |
|   | 13 | 28-03-90 |
|   | 14 | 29-03-90 |
|   | 14 | 29-03-90 |
|   | 16 | 10-04-90 |

| NOM   | FASCICULE | DATE     |
|---|-----------|----------|
| <b>Habitat faunique Canada</b>  |           |          |
| Robert Carswell, président;   | 21        | 09-05-90 |
| David Neave, directeur général.   | 21        | 09-05-90 |
| <b>Institut canadien de recherches sur les pâtes et papier (Paprican)</b> |           |          |
| Peter E. Wrist, président et agent administratif en chef;                 | 6         | 21-02-90 |
| Jim H. Rogers, vice-président principal;                                  | 6         | 21-02-90 |
| C.D. Doucet, vice-président, Administration.                              | 6         | 21-02-90 |
| <b>Institut canadien de recherches en génie forestier</b>                 |           |          |
| J.A. Béard, président;  | 6         | 21-02-90 |
| Pierre Giguère, secrétaire-trésorier.                                     | 6         | 21-02-90 |
| <b>Institut forestier du Canada</b>                                       |           |          |
| Jim Cayford, directeur général;   | 5         | 14-02-90 |
| Douglas Redmond, ancien président.  | 5         | 14-02-90 |
| <b>International Woodworkers of America (Canada)</b>                      |           |          |
| Gerry Stoney, premier vice-président.                                     | 20        | 08-05-90 |
| <b>MacMillan Bloedel Ltée</b>   |           |          |
| Fred Moonen, vice-président;  | 11        | 21-03-90 |
| H. Ken Williams, Chef forestier.  | 11        | 21-03-90 |
| <b>Ministère de la Défense nationale</b>                                  |           |          |
| Tony Downs, directeur, Conservation et environnement;                     | 25        | 23-05-90 |
| Lt-col. M.J.M. Swan, Opérations militaires;                               | 25        | 23-05-90 |
| Robert Crétain, chef, Gestion des ressources naturelles.                  | 25        | 23-05-90 |
| <b>Ministère de l'Environnement</b>                                       |           |          |
| Jim Collinson, Sous-ministre adjoint, Service canadien des parcs;         | 25        | 23-05-90 |
| Dave Lohmes, directeur, Ressources naturelles;                            | 25        | 23-05-90 |
| Vic Shantora, directeur, Direction des programmes industriels;            | 25        | 23-05-90 |
| Steve Hart, directeur, Direction de la gestion des déchets;               | 25        | 23-05-90 |
| Brian Emmett, directeur général, Politiques;                              | 25        | 23-05-90 |
| Ray Robinson, président exécutif, BFEHB;                                  | 25        | 23-05-90 |

| NOM | FASCICULE | DATE |
|-----|-----------|------|
|-----|-----------|------|

|   |    |          |
|---|----|----------|
| Fédération canadienne des associations de forestiers professionnels | 4  | 13-02-90 |
| John Fingland, président.   |    |          |
| Fédération des producteurs de bois du Québec                        | 8  | 13-03-90 |
| J.-L. Bilodeau, président;  |    |          |
| Victor Brunette, directeur.   | 8  | 13-03-90 |
| Fédération des propriétaires de bois de la Colombie-Britannique     | 9  | 14-03-90 |
| Peter Sanders, président.   |    |          |
| Fédération des propriétaires des lots boisés du Canada              | 8  | 13-03-90 |
| Peter DeMarsh, président.   |    |          |
| Fédération des propriétaires des lots boisés du Nouveau-Brunswick   | 8  | 13-03-90 |
| Ken Vasiliauskas, Membre du Conseil d'administration                |    |          |
| Forest Group Venture Association of Nova Scotia                     | 9  | 14-03-90 |
| John Roblee, président.   |    |          |
| Forests for Tomorrow  | 10 | 20-03-90 |
| Don Huff, président.  |    |          |
| Forêts Noranda  | 24 | 22-05-90 |
| Adam Zimmerman, président-directeur général;                        |    |          |
| Tim Kenny, président.   | 24 | 22-05-90 |
| Forintek Canada Corporation   | 15 | 03-04-90 |
| A.K. French, président;   |    |          |
| D <sup>r</sup> Jim Danglerfield, vice-président, Région de l'Est.   | 15 | 03-04-90 |
| Grand Conseil des Cris  | 17 | 24-04-90 |
| Bill Namagoose, directeur général;                                  |    |          |
| Brian Craik, directeur, Relations fédérales.                        | 17 | 24-04-90 |



| NOM | FASCICULE | DATE |
|-----|-----------|------|
|-----|-----------|------|

|                                   |   |          |
|-----------------------------------|---|----------|
| Association forestière canadienne | 5 | 14-02-90 |
|                                   | 5 | 14-02-90 |
|                                   | 5 | 14-02-90 |
|                                   | 5 | 14-02-90 |

|   |    |          |
|---|----|----------|
| Association intertribale de la Colombie-Britannique | 18 | 25-04-90 |
|   | 18 | 25-04-90 |

|  |    |          |
|--|----|----------|
| Council of Forest Industries of British Columbia | 15 | 03-04-90 |
|  | 15 | 03-04-90 |

|  |    |          |
|--|----|----------|
| Centre interservices des feux de forêt du Canada | 10 | 20-03-90 |
|--|----|----------|

|        |    |          |
|--------|----|----------|
| DOMTAR | 25 | 23-05-90 |
|        | 25 | 23-05-90 |
|        | 25 | 23-05-90 |

|                                   |    |          |
|-----------------------------------|----|----------|
| Fédération canadienne de la faune | 21 | 09-05-90 |
|                                   | 21 | 09-05-90 |
|                                   | 21 | 09-05-90 |

|                                    |    |          |
|------------------------------------|----|----------|
| Fédération canadienne de la nature | 19 | 01-05-90 |
|                                    | 19 | 01-05-90 |
|                                    | 19 | 01-05-90 |
|                                    | 19 | 01-05-90 |

| NOM | FASCICULE | DATE |
|-----|-----------|------|
|-----|-----------|------|

|  |     |          |
|--|-----|----------|
| Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers           | 3   | 07-02-90 |
| Howard Hart, Président;  | 3   | 07-02-90 |
| Armand Legault, premier vice-président,                              | 3   | 07-02-90 |
| Boisés et produits du bois, Stone-Consolidated Inc.;                 |     |          |
| David Barron, Directeur de groupe, Services de production.           | 3   | 07-02-90 |
| Association des forestiers professionnels de la Colombie-Britannique | 33* | 06-03-90 |
| Norman Godfrey, président;   |     |          |
| Kelly McCloskey, vice-président.                                     | 21  | 09-05-90 |
| Association des industries forestières d'Ontario                     | 23  | 16-05-90 |
| I.D. Bird, président;  |     |          |
| R. Marie Rauter, gérante.  | 23  | 16-05-90 |
| Association des industries forestières du Québec                     | 16  | 04-04-90 |
| André Duchesne, directeur général;                                   | 16  | 04-04-90 |
| Bill Martin, vice-président.   |     |          |
| Association des produits forestiers de la Nouvelle-Écosse            | 24  | 22-05-90 |
| Claudette Thériault, directrice générale;                            | 24  | 22-05-90 |
| Matthew Wright, premier vice-président.                              | 24  | 22-05-90 |
| Association des produits forestiers du Nouveau-Brunswick             | 24  | 22-05-90 |
| J.R. Leach, président ;  | 24  | 22-05-90 |
| W.S. Butler, directeur général;                                      | 24  | 22-05-90 |
| J.B. O'Keefe, directeur.   | 24  | 22-05-90 |
| Association des propriétaires de boisés agricoles de la Saskatchewan | 9   | 14-03-90 |
| Hector Shiell, président.  |     |          |
| Association forestière autochtone                                    | 17  | 24-04-90 |
| Chef Willie Wilson, porte-parole national;                           | 17  | 24-04-90 |
| Harold Derickson, vice-président, Région de l'Ouest.                 | 17  | 24-04-90 |

35. L.C. 1988, ch. 22.
36. L.R.C. 1985, ch. F-14.
37. *Ibid.*, par. 36(3).
38. *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 91(6).
39. *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 91(17).
40. *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 95.
41. Dale Gibson, "Constitutional Jurisdiction Over Environmental Management in Canada", *University of Toronto Law Journal*, vol. 23, 1973, p. 55, à la p. 64.
42. *Ibid.*, p. 66.
43. *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 91(2).
44. *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92A(2) and (3).
45. *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 91(24).
46. *Loi constitutionnelle de 1867*, art. 132.
47. DORS 1985 84/467.
48. L.R.C. 1985, ch. E-10.
49. Suivant les estimations de la Direction générale de l'économie et de la statistique de Forêts Canada transmises au Sous-comité des forêts, 9 octobre 1990.
50. Michael P. Folkema et Robin Richardson, *Status of the Woodlot Sector in Eastern Canada*, FERIC, rapport interne, mars 1990, tableau 1, p. 2.
51. Témoignage de M. Victor Brunette, directeur de la Fédération des producteurs de bois du Québec, *Procès-verbaux et témoignages du Sous-comité des forêts*, fascicule n° 8, p. 7.

22. Lettre de M. Robert Woods, Forêts Canada, au Sous-comité des forêts, 10 juillet 1990.
23. Dave Bodak, *The Need for Indian Forest Management and Renewal*, document daté du 25 octobre 1989 et transmis au Sous-comité des forêts, p. 4.
24. Communication de M. Ted Kennedy, ancien doyen de la faculté de foresterie, Université de la Colombie-Britannique, 22 octobre 1990.
25. Arthur W. May, "Forest Industry Lagging in Research and Development", *The Evening Telegram*, Saint-Jean (Terre-Neuve), 30 mars 1990, pp. B4 and B8.
26. Conseil canadien des ministres des Forêts, *Rapport du Comité de mise en oeuvre — L'innovation technologique : Pour le développement du secteur forestier*, septembre 1988, p. 2.
27. Arthur W. May (1990), p. B4.
28. Lettre de M. R.A. Savidge, professeur de physiologie végétale, Université du Nouveau-Brunswick, 4 octobre 1990.
29. National Association of Professional Forestry Schools and Colleges and U.S. Department of Agriculture, 1986, *Progress and Promise—A Commemoration of the 25<sup>th</sup> Anniversary of the McIntire-Stennis Cooperative Forestry Research Program, 1962-1987*, USDA, Washington, D.C., 25 pages.
30. Michael Howlett, "The 1987 National Forest Sector Strategy and the Search for a Federal Role in Canadian Forest Policy", *Canadian Public Administration*, vol. 32, No 4, 1989, p. 557.
31. *Canada Act 1982* (Royaume-Uni), 1982, art. 11.
32. Voici le texte de l'alinéa 92A(1)(b) de la *Loi constitutionnelle de 1867* :  
 92A.(1) La législature de chaque province a compétence exclusive pour légiférer dans les domaines suivants :  
 b) exploitation, conservation et gestion des ressources naturelles non renouvelables et des ressources forestières de la province, y compris leur rythme de production primaire.
33. *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(13).
34. *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 92(16).



11. La plupart des données de la section qui suit sont tirées de : Forêts Canada, *Regard sur la foresterie*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services, édition révisée de mai 1990, 87 pages.
12. Selon des données inédites de Statistique Canada, Relevé de la main-d'oeuvre, 1989.
13. Sur la foi des statistiques de l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers citées par Jean-Pierre Amyot, *La forêt canadienne : Sans aménagement, point de salut*, Étude générale BP-99F, Ottawa, Bibliothèque du Parlement, Service de recherche, octobre 1984.
14. Par exemple, de 1977 à 1981, les pertes annuelles moyennes de résineux et de feuillus causées par les insectes et les incendies, se sont élevées à 143,79 millions de m<sup>3</sup>, alors que la récolte commerciale a atteint 143,68 millions de m<sup>3</sup>. Voir à ce sujet: T.G. Honer et A. Bickerstaff, *Canada's Forest Area and Wood Volume Balance 1977-1981: An Appraisal of Change under present level of management*, Service canadien des forêts, Centre forestier du Pacifique, Publ. n° BC-X-272, 1985, tableau 3-7 (Prélèvements moyens annuels par tous les agents), p. 77.
15. Woodbridge, Reed & Associates, *Canada's Forest Industry — The Next Twenty Years: Prospects & Priorities, Volume I: Strategic Analysis*, préparé pour le gouvernement du Canada, Service canadien des forêts, Ottawa, décembre 1988, pp. 205-211.
16. Union internationale pour la conservation de la nature et de ses ressources (UICN), *Stratégie mondiale de la conservation — Conservation des ressources biologiques pour le développement durable*, Gland (Suisse), 1980.
17. F.L.C. Reed, *The Implications of Sustainable Development for British Columbia Industry*, préparé pour la Troisième conférence annuelle sur l'industrie forestière de la Colombie-Britannique de Price Waterhouse, 27 mars 1990, p. 7-8.
18. Jim MacNeill, "Strategies for Sustainable Economic Development", *Scientific American*, septembre 1989, p. 159.
19. *Ibid.*
20. F.L.C. Reed, (1990), p. 1.
21. F.L.C. Reed, *The Status of Forestry in the Federal Government*, Université de la Colombie-Britannique, 28 juin 1989, p. 2;
- F.L.C. Reed, *Mandate Statement: Department of Forest Conservation*, préparé pour le Comité de la Chambre des communes chargé du projet de loi C-29, Université de Colombie-Britannique, 12 octobre 1989, p. 3.

1. En ce qui concerne l'emploi, Forêts Canada rapporte dans *Regard sur la foresterie* que 787 000 emplois étaient directement ou indirectement liés à l'exploitation forestière en 1987. D'autres intervenants, comme le P<sup>r</sup> Les Reed de l'Université de la Colombie-Britannique, parlent d'un million d'emplois sur la foi de statistiques de 1989 (voir les Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent de l'environnement, p. 33A : 39).
2. Forêts Canada, *Regard sur la foresterie*, Ottawa, ministre des Approvisionnement et Services, édition révisée, mai 1990, p. 23.
3. Tiré d'un communiqué de M. William Reilly, administrateur de l'*Environmental Protection Agency (EPA)* des États-Unis, à Washington, paru sous le titre '*Reilly Calls Summit "Historic" for Environment*', le 16 juillet 1990.
4. Le très honorable John Diefenbaker, *Débats de la Chambre des communes*, 28 juin 1960, p. 5720.
5. L'honorable Frank Oberle, *Débats de la Chambre des communes*, 25 septembre 1989, p. 3847.
6. De nombreuses études portent sur le rôle des forêts dans le réchauffement de la planète, surtout sous l'angle de l'absorption et de la production de gaz à effet de serre. Dans le cadre du Forum parlementaire sur les changements climatiques dans le monde, qui a eu lieu les 23 et 24 avril 1990 à Ottawa, huit comités permanents de la Chambre des communes ont discuté des tendances de l'évolution du climat et de ses répercussions sur leur sphère de compétence. Chacun d'entre eux a publié un fascicule spécial de leurs Procès-verbaux et témoignages.
7. Forêts Canada, *Forêts Canada se prépare à l'avenir : Notre plan stratégique*, Ottawa, 1990, p. 1.
8. Environics Research Group Limited, 1989 *National Survey of Canadian Public Opinion on Forestry Issues — Final Report*, préparé pour Forêts Canada, mai 1990, pp. 26-27.
9. *Ibid.*, pp. 9-10.
10. Monte Hummel, '*The Uspshor*', *Endangered Spaces — The Future for Canada's Wilderness*, Monte Hummel (éd.), Henderson Book Series n° 11 (Canadian Parks & Wilderness Society), Toronto, Key Porter Books, 1989, p. 268.

**RENOUVELABLE À PERPÉTUITÉ :** Terme utilisé pour décrire les licences, les tenures ou les ententes qui, à différentes périodes, sont renouvelées ou prolongées pour un terme complet suite à une évaluation satisfaisante des critères de performance.

**SYSTÈME D'INFORMATION GÉOGRAPHIQUE (SIG) :** Puisseant système informatique qui mémorise et classe des données géographiques, y compris les données d'inventaire forestier, en associant d'importantes bases de données aux cartes que renferme la mémoire de l'ordinateur.

**TAVX INSATISFAISANT DE RÉGÉNÉRATION :** Terrain forestier productif qui a été déboisé suite à une récolte commerciale ou à des causes naturelles, et dont la régénération partielle ou totale, soit naturelle, soit artificielle, n'a pas réussi.

**UTILISATION POLYVALENTE SÉQUENTIELLE :** Utilisation de la forêt à différentes fins, incluant la coupe commerciale, qui peuvent varier dans le temps en fonction de l'évolution des objectifs et des stades de développement des forêts.

**NOTA:** Les termes définis ci-après le sont dans le contexte propre au présent rapport et reflètent l'interprétation du Comité dans ce contexte particulier.

**AMÉNAGEMENT INTÉGRÉ DES FORÊTS** : Planification et aménagement des forêts qui englobent toutes les valeurs commerciales et non commerciales de la forêt, i.e. la pratique de la foresterie.

**BIODIVERSITÉ** : La variété et la variabilité des organismes vivants et des complexes écologiques dans lesquels ils évoluent; la variété des espèces de la biosphère incluant leur diversité génétique et les assemblages qu'elles forment.

**DÉVELOPPEMENT DURABLE** : Développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs.

**DÉVELOPPEMENT DURABLE DES FORÊTS** : Planification, aménagement et utilisation de la ressource forestière qui respectent la capacité de l'écosystème forestier de répondre aux besoins anticipés des générations futures.

**FORESTERIE** : Science ou art d'aménager les forêts pour la production de bois et autres utilisations commerciales, de même que pour l'habitat faunique, les activités récréatives, la chasse, la pêche, le piégeage, la protection des bassins hydrographiques et la préservation de la nature.

**INTENDANCE DES FORÊTS** : La garde et la gestion des forêts de manière à accroître et non diminuer le caractère durable des forêts.

**INTERVENANTS (ou INTÉRÉSÉS)** : Tous ceux qui ont un intérêt acquis ou perçu dans les ressources forestières sans égard à un ordre quelconque de priorité.

**POSSIBILITÉ ANNUELLE DE COUPE** : Le volume maximum des récoltes annuelles de bois que l'on peut prélever dans une unité d'aménagement donnée, selon un plan d'aménagement préalable, sans diminuer la capacité productive du milieu forestier.

**RENDEMENT SOUTENU** : Capacité de la forêt de produire une quantité de bois qui y sera prélevé sur une base durable; le volume de bois prélevé est en principe constant, mais pourrait techniquement ne pas l'être.





## DEMANDE DE RÉPONSE DU GOUVERNEMENT

Le Comité prie le gouvernement de déposer une réponse globale conformément à l'article 109 du Règlement.

Un exemplaire des Procès-verbaux et témoignages (fascicule n° 26 du Sous-comité des forêts et fascicule n° 17 du Comité permanent des forêts et des pêches qui comprend le présent rapport) est déposé.

Respectueusement soumis,  
*Le président*

CHARLES-EUGÈNE MARIN, député  
*Le président*

BUD BIRD, député  
Sous-comité des forêts



soulignons une fois de plus que la voie du développement durable comporte de fortes connotations politiques; sans faire intervenir la partisanerie au sens conventionnel du terme, elle fait néanmoins surgir des convictions et des différends profonds qu'il faudra harmoniser de façon responsable. La tâche ne sera pas facile, et elle prendra du temps. En fait, cela pourrait prendre des années; raison de plus pour s'y atteler de toute urgence.

*Le gouvernement fédéral a reconnu l'importance du secteur forestier en créant le nouveau ministère mais il ne s'agit pas d'un geste symbolique s'il n'était pas accompagné d'initiatives concrètes. Aux termes de la mesure législative, le gouvernement fédéral doit formuler la politique forestière la plus efficace possible de manière à répondre aux besoins actuels et futurs du Canada. C'est loin d'être par souci de modestie que je ne vous expose pas des maintenant cette politique. Pour être valable, elle devra résulter d'un consensus entre tous les intervenants, à la faveur d'initiatives comme celles dont je vous ai parlé. — L'honorable Frank Oberle, ministre fédéral des Forêts (fascicule 2:8).*

Telles sont les raisons pour lesquelles, à notre avis, *cette mission revient aux ministres des Forêts*, aussi bien à ceux qui accomplissent actuellement leur mandat qu'aux personnes qui seront appelées à leur succéder dans les années à venir. C'est pourquoi nous avons recommandé la mise en oeuvre d'un processus officiel structuré sur une base provinciale, fondu dans le creuset d'une perspective nationale par l'intermédiaire du *Conseil canadien des ministres des Forêts* et voué, tant au regard de l'histoire que pour le bien des générations à venir, à l'établissement d'un *accord canadien sur les forêts*.

C'est pourquoi nous pressons les ministres des Forêts de chaque province et territoire du Canada de *s'atteler à cette tâche capitale, et de tout faire pour la mener à bien!* C'est aussi pourquoi nous encourageons le ministre fédéral des Forêts, dans le cadre d'une *coopération* réelle avec ses collègues, à *prendre les rênes de cette mission!*



audiences publiques à ce sujet. Sans aucun doute, il serait facile d'étendre le processus des tables rondes sur l'environnement pour l'appliquer au secteur forestier à l'échelle nationale; nous avons beaucoup à apprendre du travail que ces groupes ont déjà accompli.

Plusieurs enquêtes ponctuelles ayant aussi porté sur le secteur des forêts, comme celle entreprise par la *Clayoquot Task Force* en Colombie-Britannique, représentent autant d'exemples de mécanismes régionaux mis en place spécifiquement pour régler un différend ou un problème particulier. Le groupe de travail de Colombie-Britannique, notamment, a été mis sur pied pour étudier une controverse portant sur la côte ouest de l'île de Vancouver, afin d'établir si la coupe du bois pouvait être autorisée dans ce secteur et dans quelle mesure.<sup>(54)</sup> L'enquête se poursuit et est dirigée conjointement par les ministres de l'Environnement, de l'Industrie et des Forêts et le groupe qui en a été chargé comprenait des représentants du mouvement environnementaliste, des collectivités locales, du district régional, des bandes indiennes et de l'industrie forestière.

D'autres suggestions ont été formulées pour proposer de nouvelles approches nationales dans le secteur forestier, notamment une *commission royale d'enquête sur les forêts du Canada*, un *bureau national de conservation des forêts*, ou un *commissaire national des forêts* qui agirait en quelque sorte comme Vérificateur général des forêts. Toutes ces suggestions ont été mûrement réfléchies et chacune d'elles a, sans aucun doute, ses mérites.

*Nous abatons des arbres depuis que le premier Européen s'est installé au Canada. Nous nous trouvons, à l'heure actuelle, dans une période de transition. Maintenant nous plantons aussi des arbres, et nous essayons de reconstituer la forêt. Il nous appartient maintenant de décider comment nous allons gérer et utiliser cette nouvelle forêt puisque nous disposons des moyens voulus à presque tous les égards... Nous sommes maintenant en mesure d'agir. Nous avons les connaissances voulues, et nous sommes en mesure de décider du type d'industrie forestière que nous voulons encourager. Nous pouvons décider des espèces qui seront plantées ainsi que de l'utilisation qui en sera faite. Nous sommes, à cet égard, dans une excellente situation mais cela nous oblige à agir en conséquence.*

— J.-A. Bérard, président, Institut canadien de recherches en génie forestier (fascicule 6:32).

Notre Comité est fermement convaincu qu'il revient collectivement aux ministres fédéral et provinciaux des forêts, qui sont, en dernière analyse, les responsables des forêts canadiennes, d'agir comme maîtres d'oeuvre de la mission visant à instaurer le *développement durable des forêts*. Toute autre approche risquerait de donner des résultats qui ne reflèteront pas pleinement les retombées de la consultation, de l'accord général et de l'engagement nécessaires pour atteindre vraiment les objectifs de la mission. Nous

communications entre tous les utilisateurs de la forêt et ceux qui y détiennent des intérêts. Composé d'un comité provincial d'orientation et de cinq comités régionaux, cet organisme met l'accent sur le règlement des problèmes régionaux. Ses délibérations débouchent souvent sur des recommandations qui sont ensuite présentées au ministre provincial des Ressources naturelles et de l'Énergie.

Les organismes du secteur forestier ont aussi entrepris des efforts en vue d'assurer l'avenir des immenses ressources forestières du Canada. *L'Association forestière canadienne a tenu une conférence à Toronto*, plus tôt cette année, pour rassembler des acteurs clés du secteur industriel et du mouvement environnementaliste, afin de susciter un dialogue et de favoriser une compréhension mutuelle dans la perspective de définir une vision commune des forêts. Des techniques d'animation des débats ont été mises à contribution, pour faire naître la compréhension du choc des points de vue divergents; elles ont également incité les participants à plus d'ouverture et de franchise. Les participants à la conférence ont débattu des questions sujettes à controverse, comme les coupes à blanc et l'utilisation des pesticides, en plus de se pencher sur une série importante de menaces qui pèsent sur les forêts canadiennes et de perspectives d'avenir dans ce secteur.

Une étude quelque peu différente portant sur les terres boisées de la Couronne, intitulée *Class Environmental Assessment for Timber Management in Ontario*, promet de fournir une évaluation en profondeur. Il s'agit de la plus vaste enquête d'évaluation environnementale jamais entreprise au Canada, qui dure maintenant depuis deux ans et a déjà coûté plusieurs millions de dollars. Les résultats de cette enquête déboucheront, en principe, sur une gamme étendue d'exigences touchant la pratique de la foresterie en Ontario; toutefois, le délai nécessaire et les coûts engagés nous portent à nous demander si ce genre de processus d'évaluation environnementale est bien la meilleure façon de planifier le développement durable des forêts. Un bon nombre d'observateurs pensent que ce n'est pas le cas.

Le *groupe de travail national sur l'environnement et l'économie* créé par le Premier ministre a entraîné, dans presque toutes les provinces, la création de *tables rondes sur l'environnement*. Ces groupes, composés d'échantillons largement représentatifs de ceux qui détiennent des intérêts dans les forêts, débattent un certain nombre de questions touchant, entre autres, la foresterie. En Ontario, par exemple, les participants à la table ronde sur l'environnement s'affairaient actuellement à établir des indicateurs de développement durable des forêts, afin de définir les types d'informations qui seront nécessaires pour favoriser un changement de cap dans la perspective de pratiques soutenues en foresterie. Au Nouveau-Brunswick, la table ronde a formé un sous-groupe voué exclusivement à l'examen des questions liées aux ressources, et a déjà tenu des

Comme nous l'avons mentionné plus haut, nous avons été impressionnés par le potentiel de développement durable qui semble se dégager du processus d'élaboration d'une vision globale de la *British Columbia Forest Resources Commission*. Créée en 1989, cette commission indépendante et permanente a été établie expressément pour formuler des recommandations à l'intention du ministre provincial des Forêts au sujet des forêts de la Colombie-Britannique. Comme nous l'avons déjà dit, il n'est pas interdit de penser, cela paraît même plus que probable, que cette commission s'avèrera une structure très efficace pour atteindre un accord général en Colombie-Britannique au sujet des enjeux clés du développement durable des ressources forestières de cette province. L'un des aspects les plus importants du travail de cette commission est la mise sur pied d'un processus de dialogue continu avec la population, ainsi que la production de rapports réguliers adressés au ministre et assortis de recommandations sur les changements qu'il convient d'apporter aux pratiques de gestion forestière, à mesure que les besoins s'en font sentir.

De même, l'on s'affaire actuellement à ébaucher une *stratégie forestière au Manitoba*, par le biais d'un processus de consultations intensives, sur la base des dix principes fondamentaux que cette province a adoptés en matière de développement durable : l'intégration des décisions environnementales et économiques; la gestion responsable; la restauration et la récupération; l'innovation scientifique et technologique; la responsabilité partagée; la prévention, la conservation, le recyclage; la mise en valeur; la restauration et la récupération; l'innovation scientifique et technologique; la responsabilité globale.

Dans certaines provinces, les exigences touchant la planification et l'obtention de licences pour les baux des terres de la Couronne fournissent à la population de nombreuses occasions de se faire entendre et contribuent, dans une large mesure, à concilier des intérêts divergents. Par exemple, la *legislation du Nouveau-Brunswick concernant les terres de la Couronne et les forêts* exige un régime de gestion entièrement intégrée touchant les plans de production des billes et des fibres de bois, la sylviculture intensive, la protection contre les insectes et les feux de forêt, la gestion de la faune, l'accès aux ressources à des fins récréatives, les réserves écologiques et la plupart des autres facteurs en cause dans l'aménagement polyvalent des forêts. En Ontario, les *ententes d'aménagement des forêts* contiennent des dispositions en vertu desquelles le public est consulté et ses préoccupations sont prises en compte dans le cadre des plans quinquennaux d'opération. Ces types de politiques et de procédures ont certainement commencé à orienter le processus de planification à long terme de façon concrète vers le développement durable, mais il reste beaucoup à faire.

L'industrie forestière a pris certaines mesures encourageantes; citons pour exemple le *New Brunswick Forest and Environment Awareness Committee*, qui représente un effort consciencieux, de la part de l'industrie forestière de cette province, en vue d'améliorer les



*constitue un aménagement forestier vraiment durable, il ne faut pas moins qu'un sondage national sur les forêts. — Grant Copeland, directeur, Valhalla Society (Comité permanent de l'Environnement, fascicule 33 : 13).*

Nous avons énoncé plus haut, dans le présent rapport, nos suggestions concernant un tel processus de consultation national, basé sur les initiatives déjà en cours dans les provinces et coordonné dans l'ensemble du pays, sous la direction de Forêts Canada, par le biais du Conseil canadien des ministres des Forêts. Par la suite, nous avons recommandé qu'un tel processus ait pour objectif spécifique de définir, à l'usage de tous les intéressés, une perspective globale sur les forêts du Canada, qui ferait l'objet d'une entente fédérale-provinciale et serait inscrite dans un document officiel, sous la forme d'un accord canadien sur les forêts.

C'est une avenue dans laquelle nous entrevoions des possibilités d'action concrète en faveur du développement durable des forêts. À notre avis, une telle démarche traduirait vraiment la coopération en marche dans le secteur forestier canadien. Avec le CCMF en guise de structure et un accord canadien sur les forêts comme document de travail, nous sommes d'avis que les moyens de rendre cette coopération efficace et durable se trouveront à portée de main.

*Ce qu'il y a de plus fondamental en vue de cela, c'est une vision. Nous n'avons vraiment pas de vision concrète du développement durable. C'est très lâche et très flou. Qu'est-ce que les Canadiens attendent, en réalité, de leurs forêts?... Puis il y a le mécanisme de consultation publique. Celui que nous avons n'est pas bon... Nous avons besoin d'un plan stratégique. Ce n'est pas une option unique qui s'offre au pays et à chacune des provinces. Nous avons une foule d'options, mais nous n'avons pas encore de processus qui fonctionne...  
Le Conseil Canadien des ministres des forêts devrait jouer à cet égard un rôle actif. — F. L. C. Reed, Chaire de politique forestière, Université de la Colombie-Britannique (Comité permanent de l'Environnement, fascicule 33 : 76-77).*

Même si aucun processus national efficace n'a encore été pleinement élaboré ou mis en oeuvre en vue de définir une perspective globale sur les forêts du Canada, un certain nombre d'initiatives qui ont été prises en ce sens méritent d'être étudiées, ne fût-ce que brièvement ou au risque de se répéter. Elles représentent un premier pas dans la bonne direction et il sera important, dans le cadre de tout processus national, de bâtir sur les fondations qui auront déjà été jetées.



*Pour déterminer l'équilibre optimal entre ces recommandations et pour tenir compte d'autres facteurs comme les régimes fonciers, les méthodes sylvicoles, un accroissement important de la participation des résidents locaux au processus d'aménagement forestier et la définition de ce qui*

*L'enjeu ultime, pour toutes ces entreprises de coopération en marche, sera de se fonder en un processus harmonieux et cohérent de consultation, d'échange et de communication, devant mener à un accord général autour d'une vision d'avenir portant sur le développement durable des forêts du Canada. Telle est la formidable mission que doit accomplir Forêts Canada, s'il veut amener le secteur forestier canadien à franchir les portes du 21<sup>e</sup> siècle. Comme cet univers forestier diffèrera beaucoup de celui que nous avons connu, même tout récemment encore, il est essentiel de s'habituer dès maintenant à voir plus loin. Une évidence se dégage avec force des témoignages que notre Comité a entendus, à savoir que la définition d'une perspective nationale sur l'avenir de nos forêts représente, sans l'ombre d'un doute, le prérequis indispensable à toute mesure efficace de gestion en rapport avec le développement durable des forêts.*

*Nous sommes soucieux. Nous pensons que dans le cadre du mandat qui nous a été présenté, il faut prévoir des activités de porte-parole énergétique de l'industrie forestière au sein du cabinet. Nous ne devons pas avoir un ministère fantôme, sans budget, sans personnel, sans ressources et sans loi habilitante. Le ministre devrait pouvoir présenter les préoccupations du secteur forestier à toutes les réunions où sont élaborées des politiques, qu'il s'agisse de la politique monétaire, de la politique fiscale, ou de celles concernant le commerce extérieur et l'emploi, car les besoins du secteur forestier doivent être reconnus dans tous ces domaines. — Gerry Stoney, vice-président, Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique (fascicule 20:27).*

*...Nous croyons fermement que Forêts Canada doit occuper une place importante au sein du Conseil des ministres. C'est une étape importante lorsqu'on considère que le Canada est un pays forestier qui arrive à maturité. — Mike Apsey, président, Council of Forest Industries of British Columbia (fascicule 15:6).*

*L'échec du mandat qui a été confié à Forêts Canada. L'absence de compréhension face à la valeur des forêts dans notre pays, et consacrerait environnement. Se contenter de moins, à presque tous les points de vue, témoignerait d'un*

L'autre forme de coopération spéciale concerne la jeunesse du Canada, pour laquelle les forêts sont actuellement conservées et qui devra un jour en assumer la responsabilité. Le développement durable est un concept qui doit guider toutes les générations à venir et ses principes doivent faire partie intégrante de notre vision des choses. Or, cette évolution ne peut se faire qu'en développant très tôt dans la vie un respect profond et durable à l'égard de la forêt — et de sa valeur économique et environnementale pour le Canada — et en préservant ce respect par le biais d'activités de sensibilisation, tant à l'école que dans le milieu familial. Ce respect doit aussi être entretenu dans la nature et, à cet égard, les possibilités sont nombreuses de créer toutes sortes de groupes de jeunes pour les amener à participer à toute une gamme d'activités de vulgarisation dans chaque région forestière. Tant l'industrie que les ministères fédéral et provinciaux des forêts bénéficieraient grandement d'échanges semblables avec la jeunesse canadienne; d'ailleurs, un bon nombre de programmes existent déjà grâce aux clubs 4-H aux jeunes naturalistes et à d'autres groupes du genre, surtout dans les collectivités rurales.

Ainsi, nos priorités en vue de définir nos objectifs dans le secteur forestier consistent à répondre aux questions suivantes : *qu'attendent les Canadiens de leurs forêts? Par quels moyens ces objectifs peuvent-ils être atteints de façon durable?*

Nous ne devons pas oublier que, comme la plupart des forêts du Canada appartiennent à l'État, c'est pour cette raison qu'il faut convaincre la population que la coupe peut se faire sans nuire ni aux autres valeurs forestières, ni à l'environnement.

...la population conteste aujourd'hui à l'industrie et au gouvernement le droit d'utiliser les forêts pour en tirer un bénéfice privé. Elle commence à mettre en doute les avantages des techniques d'exploitation conventionnelles. — Robert Carswell, président, Habitat faunique Canada (fascicule 21:6).

Finalement, de toutes les formes de coopération que puisse envisager le ministre des Forêts, celle qu'il établira avec ses collègues du Cabinet, à Ottawa, est peut-être la plus évidente et la plus patente. Sans l'appui ferme et la coopération des ministres, Forêts Canada deviendra un tigre édenté. Le moyen d'établir cette coopération doit faire partie du mandat parce que, comme nous l'avons mentionné plus d'une fois dans le présent rapport, il est inutile d'autoriser Forêts Canada à se lancer dans sa mission si l'organisme n'est pas doté, dès le départ, de la force et de l'envergure dont il a besoin pour la remplir correctement.

Les témoins, de façon unanime et avec insistance, ont dit souhaiter que le ministre des Forêts puisse exercer une influence considérable au Cabinet, à la mesure de l'importance que revêt le secteur forestier tant pour la vie économique du Canada que pour son

rehausser le professionnalisme dans le secteur forestier méritent d'être appuyées solidement, et le ministre des Forêts a déjà signifié son engagement à collaborer à l'avancement de cette cause sur la scène des forêts canadiennes.

Il s'agit, à ce propos, d'aider plus largement la formation professionnelle et d'appuyer l'enseignement et la recherche dans les facultés de foresterie en augmentant les ressources disponibles à cette fin dans l'ensemble du pays. La perspective d'initiatives diverses, comme un programme coopératif de financement de la recherche mieux équilibré et de plus longue haleine, est un moyen efficace d'établir une *coopération* à la fois avec le secteur professionnel et celui de l'enseignement.

La situation des *propriétaires de boisés* pose un défi particulier du point de vue de la *coopération*. Ceux-ci ont besoin d'aide pour subsister. Il faut parer au défi que présente la viabilité économique des lots boisés au Canada; si l'on ne peut remédier aux problèmes qui font que ces terres ne sont pas rentables, le moyen d'établir une *coopération* avec les intéressés sera de contribuer financièrement, et conjointement, à la sylviculture et peut-être aussi d'adopter des mesures de commercialisation plus efficaces. La majorité des propriétaires de boisés sont les gardiens d'un mode de vie particulier dont le secteur forestier canadien pourrait bénéficier beaucoup, non seulement en ce qui concerne le bois d'oeuvre, mais également la *survie des valeurs collectives et rurales*.

L'un des *secteurs de coopération* les plus complexes et les plus dynamiques sera celui des *groupes et des organismes* de citoyens représentant toute une gamme d'intérêts divers. Parmi ces regroupements, il faut compter les *défenseurs de l'environnement*, les *fédérations de la faune*, les *organismes forestiers communautaires*, les *syndicats* et beaucoup d'autres tribunes du même genre où s'expriment les *citoyens ordinaires du Canada*. Le moyen d'établir une *coopération* avec ces organismes sera de recourir à une consultation globale du public, de préférence en collaboration avec les provinces dans le cadre d'un accord global sur les forêts du Canada. Notre Comité s'est vu rappeler à maintes reprises les profonds changements d'attitudes et d'opinions qui se dessinent, au sein de la population, relativement à l'importance de l'environnement au sens large et, plus particulièrement, au rôle que nos forêts y jouent. De nouvelles avenues doivent être explorées pour communiquer avec le public et pour accroître les niveaux de sensibilisation et d'engagement au sein de la population.

*Deux formes de coopération spéciale* sont axées sur le caractère même de nos forêts. La première concerne nos *bandes d'Indiens* dans chaque région du Canada et vise à faire en sorte, par le biais de programmes directs et globaux de développement forestier, que les citoyens qui vivent le plus en harmonie avec le milieu forestier participent pleinement à son développement et bénéficient de son potentiel.



L'idée de coopération doit aussi s'appliquer aux relations que Forêts Canada entretient avec l'industrie, bien entendu, puisque les valeurs économiques de nos ressources forestières seront toujours des facteurs dominants dans l'élaboration de nos politiques forestières nationales. Il est tout bonnement impossible d'imaginer que le Canada puisse un jour réduire sa dépendance économique envers ses forêts. Plus encore, les pressions se feront de plus en plus insistantes pour forcer le secteur forestier à doubler ou tripler les rendements à l'hectare, à l'exemple de la Suède, ou encore à augmenter le nombre d'emplois créés par unité de bois coupé afin d'égaliser, selon les rapports que nous avons reçus, les niveaux atteints aux États-Unis. Le processus qui mènera à de tels progrès devra aussi, bien sûr, assurer en même temps une plus grande disponibilité des ressources forestières à d'autres fins.

Forêts Canada dispose de plusieurs moyens pour maintenir et resserrer des liens étroits avec l'industrie. Parmi ces moyens, notons les échanges de données scientifiques et technologiques pratiques dans le cadre de projets coopératifs, non seulement avec l'industrie elle-même mais également avec les provinces, comme par exemple l'établissement urgent d'une base de données et d'un système d'inventaire à l'échelle nationale dans le secteur forestier. Les consultations dirigées par des organismes comme le Conseil consultatif sur les ressources forestières continueront de permettre de forger des liens intéressants, tout comme la participation conjointe à des comités comme les GCSCF sur le secteur forestier où sont mises au point des stratégies en matière de commerce international. La collaboration avec l'industrie sera essentielle dans des secteurs comme la mise en valeur des produits du bois, le processus d'examen et d'évaluation en matière d'environnement et les programmes d'information et de sensibilisation du public. Il importera peut-être davantage encore de maintenir un dialogue permanent et approfondi sur les nouvelles réalités et les impératifs de la gestion intégrée des ressources à usage polyvalent, à mesure que le développement durable des forêts deviendra une réalité au Canada.

...La centralisation de la réglementation de l'industrie forestière, centralisation qui à notre avis exigerait que les autorités fédérales et provinciales se mettent d'accord pour uniformiser leurs compétences de façon à ce que l'industrie sache à quoi s'en tenir. — Howard Hart, président, Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers (fascicule 3:16).

L'une des coopérations les plus importantes est celle qui s'établira avec les forestiers professionnels. Comme nous l'avons mentionné, un nouveau sens des responsabilités professionnelles se fait heureusement sentir parmi les forestiers canadiens et ceux-ci font tout en leur pouvoir pour se tailler une place à l'avant-garde de la gestion responsable, en tant que principaux gardiens de nos ressources forestières. Les nouvelles initiatives visant à



relations interministérielles avec d'autres ministères comme ceux de l'Environnement et des Pêches, les investissements dans les programmes de sensibilisation du public et d'encouragement au professionnalisme en matière de foresterie, la négociation d'un accord canadien sur les forêts et la gestion forestière exemplaire des terres de la Couronne.

*Et si Forêts Canada a une base de données, si le ministère a les capacités de recherche, il a un certain territoire sous sa juridiction où il peut influencer les pratiques d'aménagement forestier. Il peut y pratiquer des projets de démonstration. Les succès et les échecs qu'il y connaîtra pourront servir d'inspiration aux gouvernements provinciaux et à l'industrie. Ils peuvent servir de base pour encourager et financer des projets de démonstration dans d'autres juridictions.*

*Si les gouvernements provinciaux attendent du ministère des Forêts qu'il fasse la recherche, fournisse les données et tout le reste, et s'ils s'aperçoivent que vous avez un projet de démonstration de pratiques d'aménagement forestier, par exemple, ils en seront inspirés car tout le monde veut suivre l'exemple des gagnants. Mais il n'est pas question de trouver une solution à tous ces problèmes en l'espace de six mois, car il faut se fixer des objectifs sur plusieurs dizaines d'années. — Paul Grits, directeur général, Fédération canadienne de la nature (fascicule 19:24).*

Bien utilisés, ces instruments peuvent être de puissants motivateurs. Cependant, ils ont aussi des limites et devront être employés de façon responsable et réfléchie. Le recours au financement conditionnel des activités forestières, par exemple, a permis à Forêts Canada d'exercer quelque influence sur les provinces avec efficacité, mais a engendré, à l'occasion, des tensions et même des différends, lorsque les conditions posées pour accorder une aide ont été perçues comme excessives ou exigées avec trop de zèle. De fait, il a été établi que l'opposition des provinces au financement conditionnel avait contribué à la faillite de certaines mesures du gouvernement fédéral touchant le secteur forestier au cours des dernières années<sup>(101)</sup>

L'enjeu que doit relever Forêts Canada est d'aborder les provinces et les territoires dans un véritable esprit de coopération. En travaillant ensemble, les diverses parties pourront apporter de précieuses contributions aux forêts du Canada, pourvu que le principe directeur de leurs relations soit la coopération.

*...nous voulions que les provinces nous aident à définir notre rôle dans le cadre du fédéralisme coopératif; et nous leur avons assuré que nous étions prêts à jouer ce rôle. — L'honorable Frank Oberle, ministre fédéral des Forêts (fascicule 13:14).*

## 3E. CONCLUSION : LA COOPÉRATION EN MARCHÉ

Le message que nous livrons dans le présent rapport peut se résumer ainsi : le gouvernement fédéral doit jouer un rôle fondamental dans le secteur forestier au Canada! Il faut toutefois faire ressortir clairement aussi que le gouvernement fédéral ne peut jouer seul ce rôle! Bien au contraire, le développement durable des forêts ne pourra être réalisé au Canada que par une collaboration étroite et active!

La coopération doit s'établir en tout premier lieu avec les gouvernements des provinces et des territoires, avec chacun d'eux, bien sûr, mais aussi collectivement par l'intermédiaire du Conseil canadien des ministres des Forêts (CCMF). De l'avis de notre Comité, comme nous avons tenté de l'expliquer le plus clairement possible, le concept du développement durable exige en lui-même une approche de la foresterie qui va bien au-delà des préoccupations individuelles, fussent-elles celles des provinces ou du gouvernement fédéral, pour privilégier des engagements communs envers nos responsabilités nationales et planétaires. Même si les provinces conserveront leur prérogative à l'égard du secteur forestier, le leadership nécessaire pour établir une *stratégie nationale cohérente* devra venir de Forêts Canada. Aucun plan formé d'un assemblage hétéroclite d'approches partielles et divergentes ne nous mènera au développement durable des forêts. En fait, il nuirait grandement à l'atteinte de nos objectifs nationaux légitimes concernant nos forêts. C'est pourquoi il est essentiel d'avoir un consensus par l'entremise du CCMF!

L'idée même de développement durable, il y a lieu de le répéter, rend toutes les parties interdépendantes. De la même façon que ni le point de vue économique, ni le point de vue environnemental ne peuvent entrer seuls en ligne de compte, les positions fédérales et provinciales ne peuvent s'exclure mutuellement. *La conciliation de tous les intérêts en présence est une exigence sous-jacente au développement durable.* Ce n'est qu'en adoptant une telle approche globale que le Canada pourra faire face aux choix et aux responsabilités planétaires dans le secteur forestier qui se présenteront à nous dans les décennies à venir.

De quels moyens le nouveau ministère des Forêts dispose-t-il pour pouvoir faire sa part dans le cadre d'une coopération avec les provinces? De quelle façon le gouvernement fédéral pourra-t-il exercer une réelle influence?

Notre Comité est d'avis qu'au moins trois grandes catégories de moyens s'offrent à Forêts Canada pour favoriser une coopération fructueuse avec les provinces : (i) fournir des *connaissances scientifiques et une expertise technique* qui soient concurrentielles et applicables; (ii) fournir de *l'aide financière* pour contribuer à l'atteinte des objectifs communs en matière de gestion forestière; (iii) exercer une forme de *pression morale*, par le biais d'activités telles que le Rapport annuel du Ministre à la Chambre des communes, les

- (ii) une consultation suivie, menée en collaboration avec les ministères fédéraux des Finances et de l'Agriculture, ainsi qu'avec les agences de développement régional appropriées, pour élaborer et mettre en application des mesures fiscales efficaces visant à encourager l'aménagement des lots boisés;
- (iii) des mesures d'aide et d'encouragement pour stimuler la mise sur pied d'associations de propriétaires de boisés partout au Canada, dans la perspective d'utiliser ces organismes comme intermédiaires efficaces pour la livraison des programmes touchant la gestion des lots boisés.

La politique ministérielle devrait être conçue de telle sorte qu'elle complète la diversité régionale et ne l'entrave pas. Il y a souvent d'énormes différences entre les régions, qu'elles soient d'ordre biologique ou social. Quoi que fasse le ministère, il doit reconnaître ces différences et être prêt à en tenir compte. Le ministère devrait instaurer et entretenir une bonne communication avec les propriétaires de boisés grâce aux représentants nationaux et régionaux, et permettre aux groupes de propriétaires de participer à la planification et à l'élaboration de la stratégie. — Ken Vasilias, membre du Conseil d'administration, Fédération des propriétaires des lots boisés du Nouveau-Brunswick (fascicule 8:23).

Finalement, notre Comité a été impressionné par l'esprit d'exploitation des lots boisés qui transcende les considérations d'ordre purement économique et va au cœur même du tissu social des régions rurales du Canada. Plus d'un témoin a souligné que la pratique de la foresterie sur les lots boisés s'apparentait énormément à celle de l'agriculture et qu'il s'agissait donc, littéralement, d'un *mode de vie* dont dépendent un très grand nombre de communautés au Canada. Un grand nombre de propriétaires de boisés considèrent aussi qu'ils ont des responsabilités envers leur communauté et attachent beaucoup d'importance à une gestion éclairée et soignée de leurs ressources forestières, tant dans le but d'assurer la survie de la communauté que pour garantir leur propre subsistance. Le défi consiste à faire en sorte que l'équation inverse demeure tout aussi vraie.

*Mais si vous vous préoccupez de la forêt, je crois que vous pouvez et que vous devriez inverser cet argument : comment la survie de la collectivité peut-elle contribuer à assurer la survie de la forêt? La première fois, nous avons parlé d'assurer la survie de la forêt pour assurer la survie de la collectivité. L'équation peut être inversée. Il faut un engagement profond envers la survie des forêts exploitées si l'on veut en garantir la pérennité.* — Peter deMarsh, président, Fédération des propriétaires des lots boisés du Canada (fascicule 9:41).

**RECOMMANDATION N° 24** — Le Comité recommande que Forêts Canada, en collaboration avec la Fédération des propriétaires des lots boisés du Canada, élabore et maintienne un programme complet de longue haleine concernant la gestion des lots boisés du Canada. Ce programme devrait comporter les éléments suivants, dont la liste n'est pas exhaustive :

(i) des dispositions spéciales à long terme, dans le cadre des ententes fédérales-provinciales de mise en valeur des ressources forestières, s'appliquant directement au développement et à la gestion des lots boisés, par le biais d'une coopération rationnelle;



biens fonciers publics, mais elles n'ont pas toujours exigé les droits de coupe qui convenaient et les propriétaires de boisés privés ont dû leur emboîter le pas. Les droits de coupe devraient être fondés sur la valeur véritable du bois sur pied.

La position de notre fédération au sujet de la valeur des produits du bois se fonde sur des recherches récentes que nous avons faites sur les boisés privés. Ces travaux ont été réalisés à l'Université Laval. L'étude révèle qu'en ce qui touche seulement la récolte des produits forestiers, les propriétaires de boisés perdent 10 dollars par corde de bois vendue à l'industrie, compte non tenu de la valeur des droits de coupe. — Victor Brunette, directeur, Fédération des producteurs de bois du Québec (fascicule 8: 10).

**RECOMMANDATION N° 23 —** Le Comité recommande que le nouveau ministère des Forêts lance dans les plus brefs délais un projet de recherche national pour établir les valeurs relatives et comparées des terres forestières et des prix de vente du bois qu'on y prélève en vue de repérer les irrégularités que peut présenter le traitement accordé, respectivement, aux terres de la Couronne, aux grandes terres libres de toute servitude appartenant à l'industrie et aux boisés privés, et dresser sur une base régionale, un bilan national. Les politiques économiques de l'État concernant les forêts pourront ensuite être révisées à

partir des résultats de cette étude.

Bien que la plupart des associations de propriétaires de boisés traitent principalement avec les gouvernements provinciaux dans leurs régions respectives, un dialogue privilégié s'est récemment engagé directement avec Forêts Canada lorsque la Fédération des propriétaires des lots boisés du Canada s'est constituée en organisme national. Le gouvernement et l'industrie ont tout avantage à maintenir des collaborations efficaces avec les propriétaires des lots boisés. Les sommes que Forêts Canada a investies par l'intermédiaire des ententes de développement des ressources forestières, parfois même directement pour aider à financer des réunions annuelles et des séminaires, devraient au bout du compte rapporter des dividendes qui se traduiront par une meilleure gestion de ressources forestières importantes. Les relations que les propriétaires de boisés entretiennent avec les gouvernements ne sont pas perçues comme une démarche à sens unique, mais constituent plutôt une *coopération véritable*, en vertu de laquelle le propriétaire de boisés accepte de prêter ses terres à des fins qui vont au-delà du seul intérêt financier, tandis que le gouvernement participe au financement nécessaire pour gérer ces terres en fonction d'un rendement soutenu. Les propriétaires de boisés veillent, bien entendu, à l'entretien des terres et assurent la façon la plus efficace de réaliser les programmes concernant les forêts privées dans les diverses régions du Canada.

*situent et s'ils doivent supprimer telle ou telle chose. La situation est très peu claire.* — Bob Staley, président, Ontario Forestry Association (fascicule 8:34).

Sur le plan économique, le problème majeur auquel sont confrontés les propriétaires de boisés privés est leur perception selon laquelle le *prix de vente* de leurs produits sur le marché est désavantagés, ou l'absence d'un marché concurrentiel pour ces produits. Cette perception est imputable aux coûts apparemment moins élevés de la fourniture de bois provenant tant des terres de la Couronne que des grandes forêts libres de toute servitude qui appartiennent à l'industrie, sans parler des économies d'échelle qu'offrent ces terres. À ce propos, la mesure la plus significative que puisse prendre Forêts Canada à l'heure actuelle peut consister à lancer un projet de recherche pour *établir les valeurs relatives des terres forestières en fonction des différents types de propriété*, en se penchant plus particulièrement sur les niveaux comparés de prix de vente du bois et sur les raisons de ces différences.

Les opinions semblent diverger singulièrement sur ce point, puisque l'industrie clame bien haut que les droits de coupe sont *trop élevés*, alors qu'en-dehors de l'industrie, on se plaint abondamment de ce que les gouvernements vendent en réalité les droits de coupe sur les terres domaniales à des prix beaucoup *trop bas*. De toute évidence, la *création d'emplois* y est pour quelque chose. Mais il se pose également de sérieuses questions dans nos *relations commerciales avec les États-Unis* depuis la signature d'un *protocole d'entente* visant à imposer une *taxe à l'exportation* ou des sanctions équivalentes pour compenser les subventions dont est censée bénéficier la gestion forestière des terres de la Couronne. Une analyse compétente de ce problème de la valeur relative des terres boisées, ainsi que des questions qu'il soulève, serait utile au secteur forestier dans tout le pays. Elle fournirait une base concrète à l'examen des politiques économiques en vigueur, non seulement en ce qui a trait aux lots boisés mais à l'ensemble du secteur forestier. Elle permettrait peut-être aussi de répondre à une question inhérente aux politiques gouvernementales à l'égard des *lois boisés privés* : dans quelle mesure faut-il les considérer comme des *ressources publiques*?

*Au Québec, les économistes, les hommes politiques, les fonctionnaires, les industriels et les propriétaires de boisés débattent la valeur des droits de coupe. Les industriels reconnaissent maintenant que les acheteurs et les vendeurs ne sont pas sur un pied d'égalité puisque les provinces n'ont pas bien rempli leur rôle de propriétaires forestiers. On leur a confié la garde de*

Un programme en vigueur au Québec, intitulé le *Plan de l'Est*, s'est attiré les éloges d'un certain nombre de témoins, qui l'ont cité comme exemple de coopération avec les propriétaires de boisés de l'est du Québec. Ce programme, conçu pour s'adapter aux besoins spécifiques des propriétaires de boisés de la région, est mis en application par les propriétaires eux-mêmes. Le gouvernement fédéral n'y participe que de façon limitée.

*Le programme des ententes du Plan de l'Est a été établi en 1984. C'est un programme du fédéral qui est offert aux producteurs de l'est du Québec et qui répond très bien aux besoins et aux attentes des propriétaires privés.*  
— Jean-Luc Bilodeau, président, Fédération des producteurs de bois du Québec (fascicule 8:12).

Bien que les témoins aient principalement mis l'accent sur une aide financière directe aux activités de gestion forestière dans les lots boisés, ils nous ont aussi suggéré plusieurs méthodes pour fournir une aide indirecte qui, à certains égards, serait tout aussi importante. Une *réforme fiscale* pour offrir des remises et des crédits d'impôt à l'investissement dans la gestion forestière, à l'exemple des programmes de crédits d'impôt à l'agriculture, dans le but d'encourager le maintien et l'intensification des opérations de gestion des boisés privés, a été la mesure la plus souvent évoquée. C'est une avenue que Forêts Canada pourrait explorer à fond, de concert avec les ministères des Finances et de l'Agriculture, afin d'établir s'il existe des similitudes d'intérêt suffisantes pour justifier la mise sur pied de programme fiscaux particuliers.

*Toute décision en matière d'exploitation forestière, qu'il s'agisse de la vente de droits de coupe à l'industrie ou à un entrepreneur, de l'exploitation directe par le propriétaire de son boisé ou de la vente sur une petite échelle de bois de pâte et de bûches comportent des conséquences fiscales. Le produit de la vente de la ferme ou du boisé sera sans doute exonéré de l'impôt sur les gains en capitaux. Cela devient un revenu net. Si le propriétaire du boisé a adopté la méthode du rendement soutenu, il est imposé sur le travail nécessaire pour constituer la corde de bois, sur la valeur en soi de la corde et sur les droits de coupe. — Victor Brunette, directeur, Fédération des producteurs de bois du Québec (fascicule 8:9).*

*En Ontario, la réduction pour boisés aménagés a dans une certaine mesure, ou peut-être dans une grande mesure, réglé le problème des taxes foncières puisqu'il est prévu de remettre totalement ces taxes foncières. Dans le domaine de l'impôt sur le revenu, qu'il s'agisse de gains en capital, de revenu ou autre, une réforme me semble nécessaire pour améliorer et clarifier la situation, car les propriétaires fonciers ne savent pas trop où ils se*



qu'elles auront vendu le produit récolté sur leurs boisés. Même si elles sont au courant au sujet des gains en capital et qu'elles récoltent ce qui pousse sur leurs boisés, elles procéderont à la récolte en une seule année plutôt que d'y voir un investissement à long terme, des arbres qui devraient être coupés pendant un certain nombre d'années. Il faut apporter une modification aux lois fiscales portant sur les boisés privés et sur le type de revenu qui découle de leur exploitation afin d'encourager un développement approprié.

— L'honorable Morris V. Green, ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick (fascicule 22:11).

L'un des plus beaux succès réalisés dans le cadre des ententes de développement des ressources forestières est survenu lorsqu'une partie des fonds consacrés à ce programme a été investie dans les boisés privés, avec d'excellents résultats pour la reconstitution de lots boisés et l'entretien des peuplements. Le maintien et l'expansion de telles ententes de développement sont considérées comme fondamentaux pour l'avenir du secteur des lots boisés, même si les propriétaires ont certaines recommandations à formuler pour améliorer ces ententes. Par exemple, les ententes de développement des ressources forestières ne prévoient aucune aide à la coupe du bois, alors qu'il s'agit du plus important de tous les instruments de gestion avec lesquels un forestier doit travailler. La majorité des fonds disponibles ont plutôt été attribués aux opérations de reboisement. Même si de telles activités sont très importantes et doivent être maintenues, les intérêts ont fait valoir que les forêts exploitables déjà existantes et la planification de la gestion forestière méritaient aussi une plus juste part d'attention. Dans la perspective du développement durable, on a également suggéré de prévoir une aide pour favoriser et maintenir la diversité biologique des boisés.

Nous n'avons pas de problèmes de reboisement ou de repeuplement. Ce qui constituerait plutôt un problème, c'est de procéder au repeuplement voulu. Pour cela, il faut adapter les techniques d'exploitation. C'est le fondement de la foresterie professionnelle. La science de la sylviculture se sert de l'exploitation comme moyen de manipuler la forêt à travers ses différentes phases de développement. Dans l'ensemble, les professionnels semblent avoir changé d'attitude. — Ken Vasilias, Membre du Conseil d'administration, Fédération des propriétaires de lots boisés du Nouveau-Brunswick (fascicule 8:26).



Par conséquent, pour résumer la situation telle que la perçoivent les propriétaires des lots boisés, les gouvernements subventionnent de façon inhérente la gestion des forêts sur les terres de la Couronne afin de créer des emplois et les grandes compagnies faussent les coûts de gestion forestière sur les terres appartenant à l'industrie qu'elles présentent comme une source d'approvisionnement pour leurs propres moulins; il faut, par conséquent, si nous voulons jouer franc jeu sur les marchés concurrentiels, soutenir financièrement la gestion forestière des boisés privés. Autrement, les prix du bois d'œuvre pratiqués sur le marché ne permettent tout simplement pas de financer la gestion forestière. En fait, cette situation remet même en cause les investissements dans ce secteur, pour ce qui est de leur rendement.

*L'exploitation forestière par les propriétaires de boisés paie mal, si l'on part de la matière première car, en Colombie-Britannique comme dans d'autres régions, les opérations d'abattage et de transport à la scierie ne sont pas payantes. Si l'on pense à une juste récompense pour les efforts fournis, ce n'est pas payant d'exploiter des boisés. — Peter Sanders, président, Fédération des propriétaires de boisés de la Colombie-Britannique (fascicule 9:10).*

Les propriétaires des lots boisés sont également aux prises avec un certain nombre d'autres problèmes, affectant leur capacité d'investir dans leurs forêts, qui ne touchent pas les grands propriétaires forestiers comme le gouvernement et l'industrie. Il est bien connu, par exemple, que la durée de rotation des forêts dépasse la période de propriété moyenne, dans la plupart des cas, l'espérance de vie des propriétaires des lots boisés. Parmi les autres limites qui leur sont imposées, notons (i) l'incapacité, pour la majorité des propriétaires de boisés, de financer la gestion forestière, (ii) la nature même du marché, qui place les propriétaires de boisés dans la position de petits négociants obligés de traiter avec de gros acheteurs et (iii) le fait que dans beaucoup de régions, les propriétaires de boisés ne parviennent pas à vendre toute leur production. Un tel contexte est suffisant pour contrer les effets de toute mesure visant à stimuler l'investissement dans les forêts privées.

*Au Nouveau-Brunswick, nous avons un problème particulier en ce qui a trait à la gestion des petits boisés; en effet, je pense aux personnes âgées qui sont propriétaires de boisés. Elles possèdent peut-être 100 ou 200 acres de terrain et hésitent à récolter le bois parce que, si elles le font, elles doivent en faire rapport sur le formulaire qu'elles présentent pour avoir un supplément de revenu à la pension de vieillesse. Si elles font rapport de ce revenu supplémentaire, il se pourrait que, à moins qu'elles ne soient au courant au sujet des gains en capital, elles perdent leur supplément pour l'année suivante ou peut-être pendant une plus longue période, simplement parce*

Le rôle le plus important que puisse jouer Forêts Canada dans le secteur des lots boisés est, selon toute vraisemblance, de participer au coût de la sylviculture. La plupart des membres d'associations de boisés que nous avons entendus y voyaient un besoin crucial et notre Comité s'est penché avec eux sur la nécessité d'apporter un soutien, d'autant plus que la plupart des grands propriétaires industriels de terres boisées semblent désireux et en mesure d'acheter et gérer du territoire forestier sans l'aide de l'État.

Bien que cette explication ne relève pas d'une analyse économique précise, on a fait comprendre à notre Comité que les entreprises qui disposent à la fois de lots boisés et d'usines de transformation en particulier, sont en mesure d'absorber les coûts de la culture des arbres et de la gestion des forêts à titre de frais d'exploitation, l'usine de transformation étant considérée comme la source de profits plutôt que les arbres cultivés. Bien entendu, il faut aussi mentionner que les terres de la Couronne ont la réputation très répandue d'être sous-évaluées en ce qui concerne l'établissement des droits de coupe, si bien que l'on considère essentiellement que l'industrie paie moins cher qu'elle ne le devrait les droits de coupe sur les terres domaniales. Les propriétaires des lots boisés laissent entendre avec insistance, en fait, que cette sous-évaluation des droits de coupe sur les terres domaniales est à l'origine des prix artificiellement faussés qui leur sont offerts sur les marchés concurrentiels, d'où un rendement financier trop faible pour leur permettre d'investir dans la gestion intensive de leurs terres.

*Traditionnellement, dans ce pays, nous avons développé notre économie en partant du principe que les ressources sont gratuites, qu'il s'agisse des poissons, des minéraux ou des forêts. Depuis toujours, on attend du gouvernement qu'il veille à ce que ces ressources restent disponibles, soit gratuitement soit à un coût minime. Nous sommes en train d'apprendre que faire pousser des forêts et s'en occuper, cela coûte cher. Nous les propriétaires de forêts privées devons non seulement couvrir nos coûts de production et de culture des arbres — les coûts de culture comprenant à la fois l'investissement sylvicole et les coûts de protection — mais il nous faut également tirer un rendement financier quelconque des investissements que nous faisons sur nos terres. On peut voir cela en termes de coûts de renonciation en raison des sommes immobilisées dans les boisés; on peut voir cela de diverses façons sur le plan comptable, mais il doit y avoir une motivation financière quelconque. Du point de vue financier, l'exploitation des lots boisés ne justifie pas l'investissement que nécessite l'aménagement forestier. — Peter deMarsh, président, Fédération des propriétaires des lots boisés du Canada (fascicule 9:39).*

## 3D. L'INVESTISSEMENT DANS LES BOISÉS PRIVÉS

S'il y a un groupe de citoyens ayant le potentiel de devenir des *intendants des forêts canadiennes*, c'est probablement les propriétaires des quelque 425 000 lots boisés appartenant à des particuliers au Canada, dont la superficie totale couvre quelque 17 millions d'hectares de forêt et représente environ 6,5 p. 100 de toute la forêt exploitable du pays. La majorité de ces propriétés sont situées dans le centre et dans l'est du Canada, bien qu'on en retrouve aussi une partie importante dans certaines régions de l'Ouest canadien. Étant donné qu'elles sont situées à proximité des exploitants industriels, la production de bois provenant de ces terres est d'une importance économique relativement élevée.

Dans bien des provinces, les boisés privés représentent même une part importante des ressources de bois. Au Québec, par exemple, ces boisés ne représentent que 9 p. 100 de toute la forêt exploitable et fournissent pourtant, chaque année, 22 p. 100 des fibres et du bois d'oeuvre dont l'industrie du bois a besoin dans cette province. La récolte annuelle des boisés privés du Québec permet de produire, en bout de ligne, pour plus de 1,5 milliard de dollars en produits forestiers, génère directement ou indirectement quelque 10 000 emplois et entraîne des déboursés, pour l'achat de biens et de services connexes, qui dépassent les 400 millions de dollars.<sup>51</sup> Au bout du compte, cela représente une contribution importante à l'économie du Québec.

Bien qu'un grand nombre de propriétaires de boisés soient spécialement fiers de leurs propriétés du point de vue de l'environnement et du paysage, le principal facteur qui encourage la croissance du secteur des lots boisés demeure néanmoins la valeur économique des fibres du bois et des autres produits forestiers qu'ils peuvent tirer en permanence de leurs terres. En raison du rôle important qu'ils ont joué traditionnellement dans beaucoup de provinces en contribuant à maintenir la stabilité de la production annuelle de bois, compte tenu aussi de la valeur croissante de toutes les sources durables d'approvisionnement en bois pour l'avenir du secteur forestier au Canada, le gouvernement, de même que l'industrie, a tout intérêt à ce que la santé biologique et la viabilité commerciale des boisés privés soient maintenues.

*Au cours des dernières années, nos administrateurs ont réussi à négocier avec le secteur 18 contrats à long terme qui assurent la vente de quelque deux millions de mètres cubes de bois chaque année. Deux autres millions de mètres cubes sont vendus au secteur dans le cadre de contrats à court terme. — Victor Brunette, directeur, Fédération des producteurs de bois du Québec (fascicule 8:8).*



*varient. Toutefois, l'environnement doit jouer un rôle de plus en plus important. — Vicky Husband, directrice, Sierra Club of Western Canada (Comité permanent de l'Environnement, fascicule 33:19).*

**RECOMMANDATION N° 22 —** Le Comité recommande que le nouveau ministère des Forêts, en collaboration avec les provinces et tous ceux qui détiennent des intérêts dans le secteur forestier, dirige des programmes sérieux de communication publique, sur une base annuelle, afin que les Canadiens de tous âges soient mieux informés et plus au fait de la vaste gamme de problèmes liés aux forêts et à la foresterie au Canada.

Les débats à venir au sujet du professionnalisme, de l'information et de la sensibilisation du public seront très liés les uns aux autres. Chacun de ces thèmes soulève des questions importantes en relation avec le *niveau de connaissance et de confiance de la population par rapport à la gestion de nos ressources forestières*. À mesure que le rendement et les connaissances du public s'amélioreront, le niveau de confiance augmentera. À la longue, lorsque l'éducation et la formation des forestiers aura atteint son rythme de croisière, l'on portera un plus grand respect à la profession. En dernière analyse, rien ne plaidera mieux en faveur du développement durable des forêts que le *professionnalisme des agents forestiers*.



*de l'appui politique essentiel à l'acceptation et à la mise en oeuvre de ces rôles et objectifs essentiels.* — J. R. Leach, président, Association des produits forestiers du Nouveau-Brunswick (fascicule 24:35).

Un financement et un appui accrus dans le secteur des communications et de la sensibilisation de la population devront, par conséquent, occuper une place importante dans les programmes élaborés par Forêts Canada. À l'évidence, aucun gouvernement ne peut mettre en application une réglementation dans le secteur forestier sans que le public *n'en comprenne la nécessité* et ne soit conscient des avantages qu'il en retirera. Puisque cette ressource appartient à la population, les gouvernements ne peuvent agir qu'à titre de fiduciaires. En réalité, ils ne peuvent apporter de changements durables que dans la mesure où la population est convaincue du bien-fondé de ces efforts et disposée à les appuyer.

*Si on n'aide pas la population à poser les bonnes questions, elle ne connaîtra jamais les bonnes réponses et le débat s'éternisera. Le ministre fédéral et le CCMF peuvent aider en faisant connaître ces faits.*  
— M. William Martin, vice-président, Produits forestiers Canadian Pacific Ltée (fascicule 24:21).

Les témoins que nous avons entendus s'accordaient nettement à dire que le nouveau ministère des Forêts avait un rôle important à jouer en matière d'information et de sensibilisation du public. On a fortement suggéré, par exemple, d'intégrer des cours de foresterie aux programmes scolaires, dans le but de *développer un sens de l'éthique, parmi les jeunes Canadiens*, en ce qui a trait aux territoires forestiers. En plus de mettre l'accent sur les valeurs environnementales de la forêt, on a souligné que nous devons faire connaître le profond apport des forêts dans la vie économique de notre pays plutôt que de chercher des excuses à cette exploitation. En fait, beaucoup d'intervenants sont fermement convaincus qu'une stratégie visant à rehausser l'image de la foresterie devrait s'adresser à la population en tout premier lieu, en raison des immenses avantages que tous les Canadiens retireraient d'une coupe justifiée du bois.

Pour être efficaces, cependant, les programmes de sensibilisation du public devront donner place très largement à la consultation et à la collaboration des intéressés de tous les milieux, non seulement afin que les messages soient transmis avec le maximum de concision, mais plus encore, dans le but d'en assurer l'exactitude et la crédibilité.

*Nous devons informer la population — je crois que c'est un rôle que pourrait jouer le gouvernement fédéral — et réunir des informations nécessaires. Il nous faut une base de données objectives, du moins autant qu'il est possible. Nous savons que cela est très difficile. Les points de vue*

emplois! Nous sommes portés à croire qu'une fois que l'on aura mis en place une gestion intégrée assurant le développement durable des forêts au Canada, il y aura beaucoup de bons emplois disponibles.

**RECOMMANDATION N° 21** — Le Comité recommande que Forêts Canada, en collaboration avec les établissements canadiens de formation professionnelle et technique en foresterie, encourage et appuie le développement d'un enseignement et d'une formation multi-disciplinaires de haute qualité, afin d'assurer pleinement l'apport de ressources humaines supplémentaires dont le secteur forestier aura besoin, dans les années à venir, pour oeuvrer au développement durable des forêts.

L'un des problèmes les plus délicats qu'il faudra résoudre, pour maintenir la confiance du public envers les forêts et la foresterie au Canada, est le degré relativement faible de sensibilisation des citoyens canadiens aux questions touchant le secteur des forêts. Au fil des années que nous avons tenues, notre Comité s'est vu rappeler sans cesse l'importance des programmes de communications bidirectionnelles et d'information pour échanger avec le grand public des faits sur la foresterie. Il est clair que les efforts visant à transmettre le message aux Canadiens et à obtenir leurs points de vue n'ont pas donné de très bons résultats jusqu'à maintenant; en conséquence, un grand nombre de lacunes ont contribué à brouiller les cartes, une question donnée venant en obscurcir une autre, pour créer, très souvent, des mythes sans aucun fondement réel.

*Le gouvernement fédéral a l'obligation, selon nous, de combattre certains mythes populaires qui entourent les forêts au Canada, et comme le fédéral dispose des chercheurs scientifiques, il devient les informations scientifiques, et c'est avec ces informations scientifiques qu'il faut lutter contre ces mythes. Là encore, nous estimons que les chercheurs peuvent s'adresser au public. — R. Marie Rauter, gestionnaire, Association des industries forestières de l'Ontario (fascicule 23:13).*

Dans beaucoup de cas, ces perceptions erronées ont servi à alimenter les différends et les confrontations. Le manque de sensibilisation mène à un manque de compréhension et, de là, les intérêts de toutes les parties adoptent rapidement des positions radicales.

*...le ministère devrait élaborer un programme approprié et plus complet [d'information et d'éducation du public concernant le] secteur forestier et le rôle des diverses parties intéressées à la ressource. Il y a énormément d'informations erronées et de fausses idées qui circulent à l'heure actuelle dans la population, et qui représentent un obstacle important à l'obtention*

Il y a là quelque chose de paradoxal, parce que bon nombre de jeunes diplômés canadiens sont incapables de trouver un *emploi*. C'est sans doute à cause de la nature intensive du travail forestier lorsqu'il est exécuté dans le respect du développement durable. Il semble évident que l'application de ce concept créera beaucoup plus de débouchés pour les forestiers et les techniciens bien formés.

*Je souhaite que les efforts de formation de ressources humaines nécessaires au secteur forestier correspondent à l'objectif de doubler le nombre de diplômés universitaires en science forestière d'ici cinq ans. — L'honorable Frank Oberle, ministre fédéral des Forêts (fascicule 2:7).*

Certaines des raisons invoquées pour expliquer la forte baisse des taux d'inscription dans les facultés de foresterie ont trait aux *faibles possibilités d'emploi actuelles*. D'autres raisons sont encore plus préoccupantes parce qu'elles témoignent d'une *mauvaise image des forestiers et de la science forestière*.

*Le message qui nous parvient de façon uniforme, c'est que si les élèves ne s'inscrivent pas en foresterie, c'est parce que ce secteur a une très mauvaise image de marque et également parce que la stabilité économique de ce secteur est incertaine. Cela se traduit, comme vous pouvez l'imaginer, par des perspectives d'emploi plutôt incertaines.*

*L'importance accordée aux questions comme les coupes à blanc, les coins de nature sauvage, etc., a donné l'impression très nette que ce sont les agents forestiers qui en sont responsables et que, de ce fait, ils ne tiennent pas à ce qu'on les associe à ces problèmes. Le public ne voit pas que si l'on veut obtenir autre chose de nos ressources, ce sont en fait les agents forestiers qui sont dans une position unique pour faire en sorte que l'on obtienne des choses différentes de nos ressources. Ce sont les jeunes hommes et les jeunes femmes qui sont précisément formés pour répondre aux besoins et aux demandes de la société. Cela, on ne le comprend pas clairement.* — J.R. Carrow, doyen de la faculté de foresterie, Université de Toronto (fascicule 1:45-46).

Quelle surprise désagréable d'entendre de telles paroles, alors que dans les faits, la foresterie devrait offrir les plus grandes promesses, étant donné qu'elle joue un rôle si essentiel à l'existence même de tous les Canadiens. Le problème vient peut-être, en partie, du manque perçu de débouchés sur le marché du travail. Pourtant, si nous pouvons être convaincus par l'exemple de la Suède et par le potentiel relatif de nos forêts par rapport à celles de ce pays, le besoin d'opérer une gestion intégrée intensive des ressources forestières canadiennes nous sautera certainement aux yeux et entraînera un nombre beaucoup plus grand de débouchés sur le marché du travail, plutôt qu'une diminution des



beaucoup de nos membres pensent, depuis longtemps, que nous devons nous limiter à délivrer des licences aux experts forestiers en activité, afin de nous assurer qu'ils sont compétents et qu'ils continuent à s'instruire pour le demeurer.

Il devient de plus en plus difficile de demeurer à l'écart de la question de la pratique. Les commentaires faits aujourd'hui montrent clairement qu'on se pose de sérieuses questions à ce sujet ainsi qu'à propos de la position que notre association devrait adopter. — Norman Godfrey, président, Association des forestiers professionnels de la Colombie-Britannique (Comité permanent de l'Environnement, fascicule 33:41).

À l'heure actuelle, le corps des forestiers est réglementé dans cinq provinces seulement : au Nouveau-Brunswick, au Québec, en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique. En outre, il n'y a que deux de ces provinces où les agents forestiers soient tenus d'obtenir une licence pour avoir le droit de pratiquer : le Québec et la Colombie-Britannique. Dans les autres, les associations professionnelles sont uniquement habilitées à attester que les forestiers ont satisfait à certaines conditions en matière de formation et d'éducation. Cette approche inégale ne paraît pas satisfaisante quand on la considère à l'échelle du pays, et des mesures visant à établir des normes élevées et équitables de professionnalisme dans chaque province seront un moyen efficace de relever toute la crédibilité de la gestion des forêts au Canada. Le Comité considère que le nouveau ministère des Forêts peut aider à encourager et à motiver la recherche du professionnalisme de bien des façons; et dans les faits, la nouvelle Loi (projet de loi C-29) fait référence à l'élaboration de normes nationales.

# **RECOMMANDATION N° 20 — Le Comité recommande que Forêts Canada, en collaboration avec la Fédération canadienne des associations de forestiers professionnels, soutienne et favorise l'élaboration et la mise en application de normes nationales concernant la pratique professionnelle de la foresterie.**

À cause, en partie, de la baisse des inscriptions dans les facultés de foresterie, le Canada fait face à une *pénurie de professionnels dotés d'une solide formation*. Dans la plupart des provinces, le nombre de personnes qualifiées pour accomplir les tâches liées à une gestion de plus en plus intensive de la forêt globale est désormais insuffisant. Le Canada, avons-nous appris, compte moins de forestiers professionnels, proportionnellement à la superficie de son territoire boisé, que la majorité des autres pays forestiers. En Suède, par exemple, nous croyons savoir qu'un agent forestier peut être responsable de quelque 10 000 hectares de forêt, tandis qu'au Nouveau-Brunswick, le même agent forestier doit s'occuper de 180 000 hectares. En outre, le forestier suédois pourra compter sur deux autres professionnels et parfois jusqu'à dix techniciens pour l'assister dans son travail.



### 3C. PROFESSIONNALISME, ÉDUCATION, INFORMATION DU PUBLIC

Le degré de professionnalisme qui anime les intervenants dans le secteur forestier représente un facteur crucial pour ce qui est de la confiance que placent les Canadiens dans l'avenir de leurs forêts. À cet égard, un fait significatif est survenu tout récemment, lorsque la Fédération canadienne des associations de forestiers professionnels a convenu, au cours d'une assemblée générale tenue à Fredericton le 21 août 1990, d'élaborer des *normes nationales* concernant la gestion professionnelle des ressources forestières. Ce geste constructif, visant un rehaussement du niveau de professionnalisme dans notre secteur forestier, fait suite à des mesures comparables adoptées par certaines associations provinciales de forestiers, notamment en Colombie-Britannique où l'on s'est déjà attelé à la tâche pour élaborer des normes touchant les pratiques professionnelles en foresterie. Indubitablement, de telles orientations auront des retombées considérables sur la mission visant le développement durable des forêts au Canada et, par le fait même, fourniront une aide précieuse à Forêts Canada à l'échelle nationale.

*Les forestiers doivent aussi se préoccuper de la qualité de leurs pratiques en foresterie. Leurs pratiques actuelles garantissent-elles suffisamment la sauvegarde de l'environnement, des sols, des rivières et des cours d'eau, du paysage, de la faune et des pêches? Ce sont là des questions délicates, mais auxquelles il est nécessaire d'apporter des réponses et qui représentent un défi pour Forêts Canada.* — (Institut forestier du Canada, mémoire présenté au Comité le 14 février 1990, p. 8)

Il ne fait aucun doute que la planification des mesures dans le secteur forestier exigera, dans l'avenir, une réglementation de plus en plus serrée des pratiques professionnelles en foresterie. Même si les dernières initiatives qui ont été prises par les membres de la profession sont louables en elles-mêmes, elles sont néanmoins considérées par un grand nombre d'intervenants comme une reconnaissance tardive des responsabilités accrues qui leur incombent de toute façon. La profession a été la cible de critiques de plus en plus nombreuses pour la mollesse avec laquelle elle faisait appliquer ses normes professionnelles parmi ses membres. Les profonds changements de perception du grand public en ce qui a trait aux forêts, qu'il considère maintenant davantage comme une ressource environnementale que comme une réserve de richesses à exploiter, ont eu pour conséquence de placer les agents forestiers plus que jamais sous les feux de l'actualité; et les pressions se font de plus en plus lourdes sur eux, pour les forcer à réviser leur approche autoréglémentaire en ce qui concerne les normes et les pratiques de foresterie.

*J'ajouterais que notre association reconnaît les difficultés auxquelles nous faisons face en ce qui concerne la pratique. Comme la plupart des organismes professionnels, elle a commencé comme organe enregistreur et*

RECOMMANDATION N° 19 — Le Comité recommande que le nouveau ministère des Forêts prenne l'initiative, en plaçant cette mesure au faite de ses priorités, d'établir une base nationale coordonnée de données sur les forêts et un système d'inventaire applicable à toutes les ressources forestières, de manière à garder le meilleur des divers systèmes actuellement en usage dans les provinces et à fonder ces éléments en un modèle global, à l'échelle nationale, pouvant servir de base à une évolution continue des techniques d'inventaire des forêts dans l'avenir.

*Le ministère fédéral des forêts doit prendre l'initiative de promouvoir le développement durable des forêts à l'échelle mondiale. Dans ce contexte, l'aménagement des forêts du Canada ne doit pas mettre en péril le développement durable des forêts d'autres pays. Forêts Canada doit être un praticien exemplaire du développement durable des forêts et prêcher l'exemple en plus d'accorder une aide concrète aux gestionnaires forestiers des pays en développement.* — Richard C. Goulden, sous-ministre adjoint, ministère des Ressources naturelles du Manitoba (fascicule 20:9-10).

Notre Comité, d'accord avec les témoignages entendus, qui ont été unanimes sur ce point, considère que le nouveau ministère des Forêts devrait faire de l'établissement d'une base de données nationale sur les forêts l'une des principales priorités de son plan d'action. Forêts Canada, peut-être justement parce que la plupart des ressources forestières ne relèvent pas directement de sa compétence, est perçu à beaucoup d'égards, pour son indépendance et son désintéressement, comme un observateur privilégié qui, en assumant un rôle dans le cadre d'un système national d'information sur les forêts, y ajouterait une dose importante d'impartialité et d'objectivité. En fait, il est probable que si Forêts Canada ne prend pas l'initiative d'en établir une, il n'y aura pas de base nationale de données sur les forêts au Canada.

Cette tâche ne sera pas facile. Étant donné que 80 p. 100 des terres forestières au Canada appartiennent aux provinces, il sera essentiel de coordonner l'inclusion des données de ces dernières dans un répertoire national. Cet exercice nécessitera une collaboration absolue ainsi que des négociations délicates. Certaines provinces estiment que ces renseignements sont de nature privée et sont réticentes à les rendre publics. La création d'une base nationale devrait toutefois offrir des avantages pour tous les participants, autrement elle risquerait fort de devenir une entreprise trop coûteuse sans l'appui total de l'ensemble du secteur forestier au Canada.

Dans l'accomplissement de sa propre mission en matière de développement durable des forêts, pour Forêts Canada, le besoin de connaissances sera primordial. De même que les indicateurs économiques et financiers sont déjà universels et indispensables pour pratiquement toutes les fonctions de gestion qu'il est possible d'assurer, les nouveaux indicateurs touchant le développement durable sont appelés à jouer un rôle essentiel dans la gestion des affaires publiques. Si nous ne pouvons rien mesurer, nous ne pourrions rien gérer non plus et la mission échouera.

renseignements remontent à 1987. Néanmoins, c'est le mieux qu'on puisse faire pour le moment. Il est donc évident que nous devons déployer plus d'efforts pour obtenir des renseignements plus à jour. — L'honorable Frank Oberle, ministre fédéral des Forêts (fascicule 2:5).

Outre l'embarras dans lequel cela nous place sur la scène internationale, c'est un désavantage au plan commercial. Ce devrait être la grande priorité du nouveau ministère des Forêts. — William Martin, vice-président, Produits forestiers Canadian Pacific Ltée (fascicule 24:18).

Un autre exemple illustre bien l'importance cruciale d'une information et de statistiques de meilleure qualité, c'est celui des incendies de forêt. Au cours de l'année dernière, plus de 400 millions de dollars, nous dit-on, ont été dépensés pour combattre les feux de forêt au Canada; pourtant, il n'est pas certain, semble-t-il, que ces efforts de protection aient tous été investis dans la bonne direction, ni que les priorités concernant ces mesures aient été établies en fonction des meilleurs avantages par rapport aux coûts, pour ne mentionner que ces deux zones grises. De toute évidence, le contrôle des feux de forêt est une science en soi, dont l'efficacité peut être considérablement influencée par notre aptitude à faire les bons choix au bon moment.

*Je commencerai par la recherche et traiterai ensuite des statistiques, c'est-à-dire de celles qui portent sur la gestion des feux de forêt. Il est indispensable que Forêts Canada joue le rôle de chef de file pour accumuler et calculer des statistiques nationales, ainsi que pour élaborer un système permettant d'évaluer les dégâts ou de quantifier les risques.* — Allan Jeffrey, directeur, Centre interservices des feux de forêt du Canada (fascicule 10:35).

Une base de données sur les forêts doit aussi être comprise dans une perspective internationale. Comme nous l'avons déjà recommandé, le nouveau ministère des Forêts devrait s'engager à fond dans la recherche pour établir des sources de renseignements à l'échelle internationale, en recueillant de l'information sur le commerce mondial, des statistiques comparées sur les forêts, ainsi que des données sur les facteurs environnementaux, les nouvelles technologies et les questions de coûts. Un tel processus permanent d'analyse des renseignements sur les forêts du monde entier est susceptible d'influencer grandement la compétitivité de notre secteur forestier, de même que notre poids sur les marchés mondiaux. En retour, Forêts Canada devra aussi être en mesure, en tant que source fiable d'information à jour sur les forêts de notre pays, de maintenir un échange de renseignements avec le reste du monde.



Cette recommandation est compatible avec celle que notre Comité a formulée auparavant au sujet d'un processus de consultation publique intensive visant à définir une perspective nationale sur les forêts canadiennes. C'est seulement en adoptant des normes très élevées pour obtenir des renseignements et des connaissances à jour, couplées à une technologie de pointe permettant de comparer et de prévoir les divers facteurs en cause, qu'il nous sera possible de suivre une voie aussi globale vers le développement durable des forêts. En fait, certains intervenants considèrent que la qualité de l'inventaire est absolument fondamentale pour l'avenir des forêts dans notre pays.

...Si nous pouvions avoir cet inventaire, cela représenterait, comme Armstrong l'a dit lorsqu'il a aluni, un «pas important pour l'humanité au Canada». C'est un point très important... On n'y parviendra pas immédiatement, mais si nous pouvons nous concentrer sur cet aspect et régler ce problème, les autres choses suivront automatiquement.

— Ken Williams, forestier en chef, MacMillan Bloedel Limited (fascicule 11:56).

Grâce à la science moderne des ordinateurs et, en particulier, aux progrès réalisés dans les systèmes d'information géographique, nous sommes désormais à même de tracer les diverses avenues possibles en ce qui a trait à l'exploitation durable de pratiquement toutes les ressources forestières, pour peu que nous nous engagions à développer un tel système. Nous sommes en mesure non seulement d'analyser de façon cohérente la disponibilité actuelle des ressources et de prévoir les excédents et les pénuries tant à l'échelle nationale que régionale, mais aussi, par le biais de telles analyses, d'élaborer des mesures de gestion qui auront vraiment pour effet de créer les conditions nécessaires pour permettre l'exploitation durable de nos ressources forestières dans une perspective à long terme. À l'heure actuelle, toutefois, sur le plan national et aussi, à divers degrés, dans un grand nombre de provinces, il est rare que les données fournies soient encore valides au moment où elles sont compilées. Par exemple, il faut souvent remonter à 1987 pour trouver des données compatibles, en termes de forme et de précision, dans l'ensemble du pays. Bien qu'il soit difficile de mesurer les changements qui touchent la forêt sur une période inférieure à cinq ans, il reste que cela ne paraît pas acceptable en ce qui concerne les ressources forestières canadiennes, compte tenu que la situation évolue très rapidement et que l'on attend tellement de nos gestionnaires forestiers.

...Forêts Canada a publié récemment, comme premier effort de vulgarisation, un fascicule sur le secteur forestier. J'en suis très fier. Je sais que les députés le trouveront très utile. J'aurais bien aimé que les données statistiques qu'il contient soient plus récentes mais la plupart des

S'il importe tant d'établir une base de renseignements complète et à jour, ce n'est pas seulement afin d'élaborer un langage commun pour tous les intéressés. La gestion même des forêts repose en grande partie sur la disponibilité de systèmes capables d'indiquer clairement les retombées des accroissements et des pertes de ressources forestières, tout en permettant de comprendre et de prévoir toute la portée des choix à faire et des mesures qui seront adoptées en matière de gestion. La nécessité d'obtenir des données plus fiables paraît évidente pour toutes les personnes qui s'intéressent de près ou de loin aux forêts du Canada.

*Personne ne peut dire ce que nous avons vraiment sur le terrain. On ne sait pas ce qui est du peuplement mûr ou ce qui est de la revenue. On ne peut pas nous dire s'il s'agit de bois vendable. On ne peut pas nous dire non plus s'il s'agit de bois scie ou de bois feuillu. En fait, personne n'a la situation en main. Et donc, personne ne sera en mesure d'assurer l'aménagement des forêts tant qu'il n'y aura pas eu de vérification correctement exécutée.*

— Gerry Stoney, vice-président, Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique (fascicule 20:26).

Selon la recommandation formulée par les participants à la conférence nationale sur les ressources de bois d'œuvre du Canada, qui a eu lieu à Victoria en juin 1990, il n'est pas seulement urgent de relever les techniques d'inventaire tant au niveau fédéral que provincial, mais il est également essentiel d'élargir sensiblement ces inventaires pour y inclure des données portant sur d'autres ressources forestières, comme la faune, les sols, ainsi que des valeurs moins tangibles telles que les loisirs, la culture et le patrimoine. Les participants à cette conférence ont également réclamé l'engagement d'une vaste gamme de groupes d'intérêt particuliers dans l'élaboration d'une approche plus innovatrice et plus large des ressources forestières du Canada.

*En ce qui concerne l'information sur les forêts, l'industrie forestière en recueille déjà énormément. Mais le gouvernement fédéral est chargé de surveiller la santé de nos forêts, et non pas seulement l'utilisation du produit du bois. Nous recommandons dans notre mémoire que le Ministère étudie plus attentivement la possibilité de procéder à une classification écologique et d'établir des graphiques informatisés pour représenter l'aspect futur des forêts, non pas seulement pour l'exploitation du bois mais aussi pour la réalisation des autres objectifs dans ce domaine. Nous avons parainé un certain nombre de projets, et en particulier une analyse des habitats existants au Nouveau-Brunswick, grâce à de nouvelles techniques.*

— David Neave, directeur, Habitat faunique Canada (fascicule 21:7).

### 3B. UNE BASE NATIONALE DE DONNÉES SUR LES FORÊTS

S'il est une proposition du Comité qui a recueilli un appui unanime, c'est celle voulant que Forêts Canada prenne l'initiative d'établir une banque d'information et un système d'inventaire des forêts à l'échelle nationale. En considérant le pays dans son entier, nous sommes fermement convaincus que les planifications futures, en ce qui a trait aux forêts, devront nécessairement reposer sur une base de données et d'information commune, que tous les intervenants pourront partager en ayant recours aux mêmes techniques et aux mêmes statistiques. Comme nous l'avons déjà dit, les différends devenaient beaucoup plus faciles à régler lorsque toutes les parties considéraient les mêmes faits.

*Je dirais aussi que dans les inventaires, toute l'attention va aux arbres et au bois sur pied. Je pense qu'il faut accorder autant d'importance aux écosystèmes.* — Herb Hammond, forestier professionnel, Sierra Club of Western Canada (fascicule 7:24).

*...cette base de données doit également comprendre des renseignements, qui jusqu'ici n'ont jamais été rassemblés, sur des ressources comme la faune, les pêches et le tourisme. Il n'est pas possible d'adopter une stratégie d'utilisation des sols si l'on ne sait pas ce dont on dispose — non pas seulement à l'égard des fibres mais pour ce qui est des autres ressources aussi.* — Kelly McCloskey, vice-président, Association des forestiers professionnels de la Colombie-Britannique (fascicule 21:37).

Étant donné que la plupart des territoires forestiers du Canada relèvent de la compétence des provinces, la plupart des données concernant les forêts sont également entre les mains des autorités provinciales. Les techniques d'échantillonnage utilisées diffèrent d'une province ou d'un territoire à un autre, et peuvent varier en fonction des objectifs fixés en matière d'aménagement du territoire. Par conséquent, il a été très difficile d'obtenir des données fiables et d'établir des comparaisons entre les provinces, ou encore à l'échelle nationale. Plus encore, lorsque les données recueillies à l'intérieur d'une province sont étudiées hors contexte, elles ajoutent généralement à la confusion du tableau d'ensemble, plutôt que d'y apporter des précisions nouvelles. Ce facteur est perçu comme l'une des principales raisons pour lesquelles les autorités provinciales se montrent réticentes à présenter des données destinées à être utilisées dans un contexte national.

*...nous avons nos propres statistiques, comme ils ont les leurs. Cependant, ces chiffres ne sont pas comparables.* — Mike Apsey, président, Council of Forest Industries of British Columbia (fascicule 15:19).



*Je voudrais ajouter une autre observation au sujet du ministre fédéral. Dans un sens, nous essayons d'élaborer une politique forestière nationale qui reflète notre objectif en tant que nation. Nous essayons de rassembler les partenaires pour montrer qu'un gouvernement central, fédéral, commun se justifie. Il est nécessaire pour assurer la coordination des activités et les maintenir dans l'intérêt général de tous. — L'honorable Morris V. Green, ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick (fascicule 22:19).*

**RECOMMANDATION N° 18 — Le Comité recommande que le nouveau ministre fédéral des Forêts prenne l'initiative, en collaboration avec les provinces et par l'intermédiaire du Conseil canadien des ministres des Forêts (CCMF), d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme de consultation publique à l'échelle nationale au sujet des forêts canadiennes, sur une base provinciale, pour définir une perspective nationale en matière de développement durable des forêts. Cette initiative devrait comporter les étapes suivantes, dont la liste n'est pas exhaustive :**

- (i) Encourager et aider les gouvernements de chaque province et territoire à définir une perspective distincte à l'égard de leurs propres forêts.
- (ii) Restructurer le CCMF et lui donner les ressources nécessaires pour en faire la tribune où pourra être forgée une stratégie nationale de développement des forêts, à partir des perspectives provinciales et territoriales.

- (iii) Faire en sorte que Forêts Canada hiérarchise ses ressources et ses programmes en vue de soutenir une telle stratégie nationale, en prenant en considération le partage des coûts entre les gouvernements fédéral et provinciaux, les questions de science et de technologie, les données d'inventaire des forêts, l'information et la sensibilisation de la population, ainsi que la planification de l'aménagement des terres boisées de juridiction fédérale.

- (iv) Faire en sorte que les termes et les conditions de la coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux, dans le cadre de la stratégie à long terme visant le développement durable des forêts, soient officiellement précisés et confirmés dans un document de travail appelé *l'Accord canadien sur les forêts*.



*J'encouragerais le CCMF, dirigé par le ministre fédéral des forêts, à participer beaucoup plus activement à ce débat public.* — William Martin, vice-président, Produits forestiers Canadian Pacific Ltée (fascicule 24:22).

Cette coopération exigera davantage que des poignées de mains. Elle entraînera des engagements à long terme modèles sur les cycles de croissance des forêts. Tout reposera sur l'interdépendance, non seulement au point de vue financier, mais également en termes d'organisation. Il sera important de revêtir d'un caractère officiel les dispositions qui devront être prises pour orienter une telle coopération entre le gouvernement fédéral et les provinces, afin de donner à ces engagements la force et la stabilité qui ont tant fait défaut, dans le passé, à la plupart de nos initiatives nationales concernant les forêts. Voilà pourquoi nous proposons un *accord canadien sur les forêts*, pour cimenter à la fois le processus et la structure par des mesures concrètes et des engagements mutuels, dans l'intérêt de tous les ministres canadiens des forêts.

*Et ce dont nous avons besoin ..., c'est d'une structure qui facilite la participation des nombreux intervenants. Nous avons une matrice carrée: d'un côté nous avons les propriétaires, les gestionnaires et les chercheurs et de l'autre, le bois sur pied, la faune et les loisirs. Si l'on veut aménager les forêts d'une façon acceptable pour la population canadienne, il ne faut pas se préoccuper uniquement du bois sur pied... je soutiens qu'il existe déjà la technologie nécessaire à l'aménagement de la ressource forestière... Ce qu'il faut, c'est la structure qui permettra son application pratique au niveau des forêts.* — Gordon L. Baskerville, doyen, faculté de foresterie, Université du Nouveau-Brunswick (fascicule 11:6-7).

Sans l'ombre d'un doute, l'enjeu le plus délicat auquel doit faire face Forêts Canada, pour remplir sa mission en matière de développement durable des forêts, consiste à *instaurer la coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux dans le secteur forestier*. En adoptant une approche constructive, dans la perspective d'un processus et d'une structure conformes à la recommandation de notre Comité, nous avons toutes les raisons d'espérer que les gouvernements des provinces accueilleront favorablement le rôle assumé par le gouvernement fédéral, en reconnaissant que leurs objectifs sont complémentaires et se servent mutuellement. S'il importe que le gouvernement fédéral agisse comme chef de file, c'est uniquement pour assurer l'*interdépendance* nécessaire tant pour réaliser de réels progrès sur la voie du développement durable, que pour établir un processus global de planification au préalable.

d'exploitation des forêts, mais aussi d'établir les enjeux liés au développement durable. C'est à ce moment-là seulement que nous serons à même de planifier les mesures nécessaires pour atteindre nos objectifs de développement durable.

Il convient de rappeler ceci : il faut d'abord définir la vision de l'avenir, fixer les objectifs, décrire les forêts de demain. Vient ensuite la planification et l'action axées sur la réalisation de ces objectifs. Il est tout simplement impossible de planifier la mise en oeuvre tant que les objectifs n'ont pas fait l'objet d'un consensus. Voilà la clé du développement durable des forêts. Les objectifs doivent d'abord être fixés.

Avec ce genre de processus visant à développer des perspectives provinciales sur les forêts, prolongées ensuite par une perspective globale à l'échelle nationale, le Conseil canadien des ministres des Forêts (CCMF) s'impose à l'évidence comme la structure la plus adéquate pour jeter les bases d'un accord général. Le fait a déjà été clairement démontré, puisque c'est par l'intermédiaire du CCMF que les gouvernements fédéral et provinciaux ont travaillé ensemble, en collaboration avec l'industrie, les travailleurs et les groupes environnementaux, pour élaborer, en 1987, une «stratégie nationale de développement du secteur forestier». Aujourd'hui encore, le CCMF demeure un modèle de coopération à l'échelle nationale. Avec l'aide que lui apportera le nouveau ministère fédéral des Forêts dans son rôle de chef de file, de même qu'avec l'appui solide de tous les autres intervenants, le CCMF sera vraisemblablement en position idéale pour exercer un mandat élargi et disposera de ressources suffisantes pour mener à bien cette tâche. Une telle fusion de perspectives provinciales et territoriales distinctes, dans le creuset d'un plan véritablement national de développement durable des forêts, constituera, si elle se réalise, un exercice historique de consultation publique et de collaboration intergouvernementale.

Il me semble que la chose la plus importante, c'est de définir le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine des forêts. Les ressources appartiennent aux provinces, mais les principaux pouvoirs d'imposition appartiennent au gouvernement fédéral et, dans le meilleur des cas, l'harmonisation des deux est toujours difficile lorsqu'il s'agit d'administrer la ressource. — Gordon L. Baskerville, doyen, faculté de foresterie, Université du Nouveau-Brunswick (fascicule 11:4).

Cela ne me dérange absolument pas que les forêts appartiennent aux provinces et que le ministre soit au fédéral. Le gouvernement fédéral est intéressé à la longévité et à la valeur de l'industrie; il est donc tout à fait justifié qu'il participe aux débats. Nous proposons que le ministre se lance dans le débat avec le CCMF parce que le système véhiculé beaucoup trop de mythes et de faussetés sans aucun fondement et il faut que quelqu'un reprenne le contrôle de la situation.

secteurs et par communautés. Cette approche rendra possible la tenue d'un débat global et constructif permettant de cerner et de hiérarchiser l'ensemble des exigences et des attentes concernant les forêts du Canada, en plus d'avoir pour effet, ce point étant très important, de canaliser les considérations liées au développement durable dans l'examen de chaque projet d'utilisation. C'est à partir de là que les différends pourront être réglés, en adoptant une attitude de compromis et de conciliation plutôt que de confrontation, à mesure que les limites qui s'imposent à l'exploitation de nos forêts seront reconnues et acceptées dans le cadre d'une planification ferme et réaliste de «notre avenir à tous».

Un grand nombre d'instruments seront nécessaires pour permettre la réalisation d'un tel processus. Une bonne *organisation* est cruciale pour veiller à ce que chaque citoyen soit représenté et chaque groupe d'intérêt entendu. Il importe aussi de mettre sur pied un programme efficace pour *informer la population et la sensibiliser* à la mission de Forêts Canada. Des normes très élevées, en ce qui touche les données d'inventaire et des renseignements techniques sur l'ensemble des ressources forestières, seront nécessaires afin d'établir une bonne base de connaissances en la matière. En dernière analyse, pour que le grand public puisse vraiment se fier aux résultats de ce processus, il faudra que la portée des décisions liées au développement durable soit analysée à la fois dans un cadre professionnel et politique.

*Si vous pouvez repartir de zéro et tracer une carte de la province, je crois qu'il y a suffisamment de place en Colombie-Britannique pour tous les parcs, les réserves sauvages, et tout ce dont on a besoin. Il y aurait même suffisamment de place pour permettre à l'industrie d'exploiter les forêts.*  
— Ken Williams, forestier en chef, MacMillan Bloedel Limited (fascicule 11:55).

Il existe un grand nombre d'initiatives importantes que le nouveau ministère des Forêts peut prendre, de concert avec les provinces, pour lancer un tel processus et en favoriser la réalisation. Définir une méthode de consultation efficace, établir une base nationale de données sur les forêts, participer à des programmes fédéraux-provinciaux de sensibilisation de la population et coordonner le processus proprement dit à l'échelle nationale, voilà autant de secteurs dans lesquels le gouvernement fédéral est en mesure d'agir dans un esprit de coopération.

Cette mission, qui serait une entreprise fédérale-provinciale, s'amorcerait par un dialogue national sur les forêts pour déboucher, en bout de ligne, sur la définition d'une perspective globale sur les forêts du Canada, sous forme d'un accord canadien sur les forêts. Cet accord permettrait non seulement de définir les objectifs et l'ordre des priorités en matière



J'ai eu l'occasion de participer à plusieurs conférences nationales. Je puis vous dire qu'aucune n'est plus efficace que le Conseil canadien des ministres des Forêts. — L'honorable Morris V. Green, ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick (fascicule 22:21).

Je pense que Forêts Canada a pour mission de collaborer avec les provinces et que le CCMF, le Conseil canadien des ministres des forêts, constitue un excellent instrument de collaboration. J'ai assisté à sa création, il y a quelques années, je l'ai vu évoluer et je pense qu'il peut jouer un rôle très efficace. Il incombe à Forêts Canada de faire en sorte que les discussions soient empreintes de bonne volonté et animées d'un esprit de coopération et, si tel est le cas, les provinces fourniront au gouvernement fédéral les données qui permettront de constituer une véritable base nationale de données sur les forêts. — Mike Apsey, président, Council of Forest Industries of British Columbia (fascicule 15:15-16).

Tout au long du présent rapport, nous n'avons cessé de souligner que le développement durable des forêts devait être abordé dans une perspective à très long terme. Concrètement, nous avons besoin d'un *débat public national* pour trouver des réponses sérieuses au problème de l'*utilisation* de nos territoires forestiers dans les décennies à venir.

J'aurais certaines recommandations à faire. J'estime que nous devons demander une enquête complète sur nos forêts. Certes, le sondage *Environics* est un indicateur. Le genre de nouvelles qui nous arrivent tous les jours en Colombie-Britannique en est un autre. La population s'inquiète de plus en plus de la gestion de nos forêts. Nous espérons que le gouvernement fédéral saura montrer la voie. Il s'agit là d'un héritage national qui doit être conservé en fiducie. Une forêt est plus que des arbres, plus que du bois, c'est tout un écosystème. — Vicky Husband, directrice, Sierra Club of Western Canada (Comité permanent de l'Environnement, fascicule 33:19).

À notre point de vue, un tel processus de consultation intensive de la population constitue une première étape dans la mission de Forêts Canada et ne pourra être menée à bien qu'en collaboration étroite avec les provinces. En prenant pour modèles le développement d'une perspective globale sur les forêts de la Colombie-Britannique, ainsi que d'autres mesures semblables en voie de réalisation au Manitoba et au Nouveau-Brunswick, il est possible de jeter les bases d'une planification visant à assurer le développement durable des forêts de chaque province — par groupes d'intérêt, par



### 3A. UN ACCORD CANADIEN SUR LES FORÊTS

À plusieurs reprises dans le présent rapport, nous avons fait allusion à la nécessité d'élaborer un processus et une structure pour se donner les moyens de réaliser le développement durable des forêts. Il est temps à présent de proposer des définitions de ces divers concepts.

*Le processus est envisagé comme la recherche d'une perspective globale sur nos forêts, en partant littéralement de zéro! De la même façon, par exemple, que la Commission des ressources forestières de la Colombie-Britannique a récemment été chargée de définir une perspective globale sur les forêts de la Colombie-Britannique, chaque gouvernement provincial et territorial devrait être encouragé à en faire autant.*

*Tous ceux qui s'intéressent aux forêts canadiennes devraient donc participer à l'élaboration d'une stratégie nationale et la seule difficulté est posée par le processus. En l'occurrence, il risque d'être aussi important que le produit fini. Ceux qui ont des droits acquis traditionnels se sentiront probablement menacés alors que les nouveaux venus sur la scène écologique attendront jalousement leur chance de redresser les carences réelles ou perçues de la politique actuelle et passée concernant l'aménagement, l'utilisation et la protection des forêts. — Richard C. Goulden, sous-ministre adjoint, ministère des Ressources naturelles du Manitoba (fascicule 20:6).*

*...Le ministre des Forêts a demandé à la Commission de lui fournir une vue d'ensemble sur l'importance que revêtent les forêts pour la Colombie-Britannique, en tenant compte de toute la gamme des valeurs forestières, de la façon dont les forêts peuvent être gérées pour protéger et relever ces valeurs et de l'influence globale des forêts sur l'économie de la province. Je considère que ces directives adressées à la Commission étaient de la plus haute importance. Essentiellement, les préoccupations de la population au sujet d'une vision d'avenir globale concernant nos forêts ont ainsi été reconnues, en même temps que la Commission se voyait confier le mandat dont elle avait besoin pour définir cette vision. — A.L. (Sandy) Peel, président, Commission des ressources forestières de la Colombie-Britannique, Mémoire présenté au Comité le 12 avril 1990.*

La structure proposée comporte deux éléments, soient le Conseil canadien des ministres des Forêts (CCMF) à titre d'institution et, comme document de travail, un accord canadien sur les forêts.

# LES FORÊTS DU CANADA : LE RÔLE DU FÉDÉRAL

## CHAPITRE TROIS

### MOYEN D'ACTION : LA COOPÉRATION EN MARCHÉ

La recherche d'un développement durable, comme nous l'avons déjà énoncé dans le présent rapport, relève d'un processus non seulement technique mais aussi politique, qui englobe un grand nombre d'organismes s'intéressant aux questions forestières. Il s'agit, pour ceux-ci, de trouver un terrain d'entente pour dégager des objectifs communs.

Nos forêts sont indubitablement une *ressource nationale*, voire un héritage, et la plupart de nos concitoyens les considèrent comme telles; cependant, elles appartiennent surtout aux provinces, qui les détiennent en fidéicommis. La gestion de nos ressources forestières est donc une *responsabilité nationale partagée*, même si l'autorité nécessaire pour orienter cette fonction appartient principalement aux *provinces*.

Dans le respect intégral des compétences constitutionnelles, une solide *coopération* est indispensable et devrait être rapidement établie.

*La question du développement durable de nos forêts* est devenue un problème d'*éthique* pour les Canadiens, et il faut que les *moyens* d'atteindre ce but suscitent un engagement moral.

Par conséquent, le fédéral doit trouver un *moyen* inédit d'assumer sa part de responsabilités et de collaborer de façon stable et durable avec les provinces, par le biais de Forêts Canada. Le Comité croit que la *coopération* est un *moyen* d'atteindre ce but.



RECOMMANDEMENT N° 17 — Le Comité recommande, outre le transfert du financement des EMVRF dans le budget de base du nouveau ministère des Forêts, que la notion même des ententes de mise en valeur des ressources forestières soit revue globalement et que des modifications législatives soient apportées, le cas échéant, en vue d'atteindre les objectifs suivants :

- (i) Structurer les ententes selon des échéanciers à long terme, sous réserve des examens et des renouvellements à intervalles réguliers, sur la base d'un renouvellement à perpétuité.

- (ii) Confier à Forêts Canada le soin d'établir directement avec les provinces les principes politiques et les critères de financement, toujours en fonction de la stratégie nationale tendant au développement durable de nos forêts.

- (iii) Prévoir les moyens d'inclure la participation de tiers à certaines ententes, notamment les universités, en ce qui concerne la recherche, les propriétaires de boisés, en ce qui a trait à la gestion des forêts privées, les associations de forestiers professionnels et les organismes non gouvernementaux, quant à la mise au point de codes, normes et programmes d'éducation populaire.

Ainsi que nous avons tenté de l'exprimer clairement, le mandat principal du nouveau ministère des Forêts doit absolument provenir du *gouvernement fédéral* lui-même — du point de vue organisationnel, législatif et financier.

Si nous avons quelque leçon à tirer de l'histoire, sachons alors reconnaître que le premier ministère des Forêts n'a pas échoué à cause de facteurs externes mais bien parce que son *propre créateur*, le gouvernement fédéral des années 1960, ne l'a pas jugé *crédible*. *Esprérons sincèrement que l'histoire ne se répète pas dans les années 1990.*

La mission de Forêts Canada a été établie et son mandat a été exposé dans toute son ampleur. Il s'agit maintenant d'étudier les *moyens* qui permettront au nouveau ministère des Forêts d'entraîner le Canada sur la voie du développement durable de nos forêts à l'avenir.



*complet des ententes envisagées l'année suivante. Les crédits budgétaires ainsi dégagés serviront de fondement pour la poursuite à long terme de ces ententes, au fur et à mesure de leur examen et de leur renouvellement annuels. Seul un engagement aussi global du gouvernement fédéral donnera à Forêts Canada la crédibilité indispensable à son mandat et le pouvoir financier, dans le contexte d'une stratégie nationale harmonieuse, pour mener les provinces sur la voie d'un développement forestier qui soit durable.*

*Je demeure persuadé que les ententes sur la mise en valeur des ressources forestières sont des instruments essentiels en vue du développement durable de nos forêts. — L'honorable Frank Oberle, ministre fédéral des Forêts (fascicule 12.10).*

**RECOMMANDATION N° 16 — Le Comité recommande que le gouvernement fédéral consente au ministère des Forêts les ressources humaines et financières dont il aura besoin pour s'acquitter pleinement de son mandat de mise en oeuvre du développement durable des forêts canadiennes, entre autres les ressources financières assurant :**

- (i) Les moyens pour que Forêts Canada s'occupe de façon fonctionnelle de l'aménagement forestier.
- (ii) Les moyens d'améliorer l'aménagement forestier des terres indiennes.
- (iii) Les moyens d'établir au moins deux centres régionaux d'aménagement faunique, dans l'est et l'ouest du Canada.

- (iv) Les moyens de participer au financement de la mise au point d'une base nationale coordonnée de données forestières et d'un système d'inventaire au cours des cinq prochaines années.

- (v) Un accroissement majeur des moyens pour mettre la recherche forestière du Canada sur un pied d'égalité avec les autres pays forestiers du point de vue des DBRD.

- (vi) Le transfert direct du financement des EMVRF dans le budget de base de Forêts Canada, et des hausses budgétaires majeures pour que le ministère assume sa part des dépenses convenues avec les provinces dans le but de mettre en oeuvre le développement durable de nos forêts.

*Ces fonds sont destinés à des fins multiples, ils sont divisés sur le plan politique, le financement ne vaut que pour le court terme et il ne favorise donc pas vraiment le développement durable dans le secteur de la forêt.*

— J.R. Leach, président, Association des produits forestiers du Nouveau-Brunswick (fascicule 24:37).

Le Comité est d'avis que les ententes de mise en valeur des ressources forestières devraient relever entièrement de Forêts Canada, notamment en ce qui concerne leur structure, la négociation de leur financement mixte, leur mandat, leur surveillance et leur évaluation et, bien sûr, leur examen et la prolongation de leur délai dans le sens de la persistance. Cela consoliderait la qualité des EMVRF en tant que techniques de la coopération et de la collaboration fédérale-provinciale dans le secteur forestier et, par conséquent, comme instruments vitaux du processus à long terme tendant au développement durable de nos forêts. Cette mesure obligerait le nouveau ministère des Forêts à rendre meilleur compte de la mise en oeuvre des ententes et de leur gestion, contribuant ainsi à calmer les appréhensions que le vérificateur général exprimait dans son rapport de 1988 à propos du manque de contrôle de la part du gouvernement fédéral.

*Par contre, ce n'est pas une bonne façon d'aborder l'aménagement forestier que de faire ce qu'on a fait au début des années 80 et de dire, que le gouvernement fédéral est prêt à leur donner des fonds pour le reboisement, que le reboisement s'impose ou non.*

*Sur le plan de la dynamique forestière, je pense que personne n'est en mesure de prouver que ce reboisement était vraiment nécessaire. Le danger serait de pêcher par deux excès contraires: ne retenir que des solutions applicables soit à l'échelle nationale soit au niveau d'un peuplement précis. Si le cas de chaque peuplement était réglé tour à tour, nous n'aurions certainement pas une gestion optimale de nos forêts. Il faut étudier la forêt elle-même et voir quels sont les peuplements problèmes et décider où investir pour optimiser la production de cette forêt. Il faut donc que l'on puisse adopter une démarche analytique pour repérer les problèmes d'une forêt et choisir les remèdes, plutôt que de décider de reboiser partout où il y a un espace vide.* — Gordon L. Baskerville, doyen de la faculté de foresterie, Université du Nouveau-Brunswick (fascicule 11:9).

À l'avenir, les crédits destinés à financer les EMVRF devront être fermement engagés longtemps à l'avance. Le Comité juge donc opportun de prévoir les ressources adéquates dans le budget de base du nouveau ministère des Forêts, afin de pouvoir soutenir le programme

Plusieurs autres témoins ont invoqué la nécessité d'assurer un financement cohérent à long terme afin de mieux correspondre aux plans de longue haleine qu'exige la gestion des ressources forestières.

*Ce qui est le plus important, c'est qu'on soit d'accord et qu'on comprenne comment sont financées ces ententes forestières et que le mode de financement reste le même, car une forêt ne s'administre pas sur une base d'un an, de cinq ans, ou même de 10 ans. C'est une entreprise à longue échéance.* — Howard Hart, président, Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers (fascicule 3:33).

Le Comité est lui aussi convaincu que les EMVRF ne doivent pas être structurées de manière à causer des délais de renouvellement; elles devraient plutôt favoriser la planification à long terme, tournée vers l'avenir. Pour y parvenir, on pourrait par exemple conclure des ententes renouvelables à perpétuité comme celles qui existent dans plusieurs provinces, en ce qui concerne les permis d'exploitation forestière. Bon nombre de ces permis sont émis pour 25 ans, mais ils font l'objet d'une réévaluation quinquennale qui, si le rendement est jugé satisfaisant, ont pour effet de prolonger de cinq autres années la durée initiale. Autrement dit, les ententes de 25 années se perpétuent, elles deviennent «*persistantes*». On pourrait facilement adopter ce principe pour le financement des EMVRF tout en maintenant peut-être les délais de cinq ans avec *révision annuelle et prolongation* mais, de préférence, en fixant des délais plus longs.

*Plutôt que de fixer l'horizon à cinq ans, comme nous le faisons pour les ententes auxiliaires, je préférerais avoir un horizon de 25 ans, ou quelque chose de ce genre, où les deux parties prennent des engagements précis, car, avec ce type de mandat, il est possible d'entreprendre la planification nécessaire pour mettre en valeur la forêt.* — L'honorable Morris V. Green, ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick (fascicule 22:15).

Pour que le mandat du gouvernement fédéral dans le secteur forestier favorise la stabilité, il nous semble essentiel que les EMVRF et les initiatives du même ordre relèvent directement du ministre des Forêts. Bien que la mise en oeuvre des programmes découlant de la stratégie nationale pour le secteur forestier *puisse* contribuer à la réalisation des politiques économiques régionales, nous estimons que l'*inverse* ne peut réussir aussi bien. À l'heure actuelle, l'orientation et la gestion du financement destiné au reboisement, à la recherche et à la formation, dans le cadre des EMVRF, dépendent surtout des programmes de développement régionaux. À titre d'exemple, mentionnons l'Agence de promotion économique du Canada atlantique, d'où provient la majeure partie du financement des travaux réalisés par les provinces de l'Atlantique dans le secteur forestier.



Le Comité tient à mettre trois choses importantes en évidence concernant la conception actuelle des ententes de mise en valeur des ressources forestières :

- (i) À en juger par les fortes revendications présentées au cours des négociations pour que soit haussé le niveau de financement dans le cadre des ententes en voie de renouvellement, et étant donné le besoin amplement démontré d'accroître les activités de sylviculture et de reboisement, le montant prévu par les ententes en cours ne permet absolument pas d'atteindre les objectifs du développement durable des forêts canadiennes.

- (ii) Le caractère cyclique et la courte durée des ententes actuelles les rendent instables et peu propices au financement à long terme de l'aménagement des ressources forestières dont l'échéancier devrait plutôt correspondre au cycle de croissance des arbres. Dans leur forme actuelle, les EMVRF d'une durée de cinq ans sont donc loin de constituer le mécanisme idéal du financement forestier à long terme.

- (iii) Administrées par des organismes de développement régional comme le Programme de diversification de l'économie de l'Ouest, l'Agence de promotion économique du Canada atlantique (APECA) et le ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie (MIST), les ententes actuelles sont souvent perçues d'avantage comme des instruments de développement régional que comme des éléments de la politique forestière nationale. Bien qu'il importe de mettre l'accent sur ces deux aspects, les impératifs forestiers exigent, selon le Comité, de concentrer les intérêts et les interventions sur les mérites de chacun.

En tant que gestionnaires des ressources, nous devons reconnaître que planification et financement à long terme vont de pair. Notre province a été l'heureuse bénéficiaire de deux EMVRF qui se sont succédé à très peu d'intervalle. D'autres n'ont pas eu cette chance. Nous nous réjouissons de l'aide que Forêts Canada nous a apportée; cependant, les deux ententes quinquennales auraient été plus productives s'il s'était agi d'une seule entente étalée sur dix ans. Tout en raffermissant l'engagement des deux gouvernements, le financement à long terme permet de mieux planifier et susciter la confiance des propriétaires fonciers dans les programmes d'aménagement forestier. Par conséquent, nous recommandons que Forêts Canada établisse des mécanismes prévoyant le financement des ententes pour une durée de 10 à 20 ans. — Mémoire présenté au Comité par le ministère de l'Énergie et des Forêts de l'Île-du-Prince-Édouard, le 30 avril 1990, p. 6-7.



## Ententes sur la mise en valeur des ressources forestières (EMVRF)

L'un des éléments majeurs du rôle que le gouvernement fédéral doit jouer pour mettre le Canada sur la voie du développement durable de ses forêts sera financé au moyen des ententes sur la mise en valeur des ressources forestières (EMVRF) qui semblent avoir dramatiquement diminué en valeur puisqu'elles ont dépassé 135 millions il y a tout juste deux ans. Nous l'avons dit, cette anomalie découle du caractère cyclique des ententes conclues avec les provinces. À mesure que de nouvelles ententes seront conclues, les fonds additionnels requis seront affectés dans le budget des dépenses supplémentaires.

Les ententes quinquennales conclues avec les provinces entre 1983 et 1985 constituent à juste titre le meilleur mécanisme actuel pour encourager et accélérer le reboisement dans l'ensemble du Canada. Leur durée est tout simplement trop courte vu les cinquante quelque années qu'exige la régénération des forêts. Ces ententes sont devenues, malheureusement, la principale source de financement mixte de l'aménagement forestier, auquel le gouvernement fédéral a consenti 612 millions de dollars sur des dépenses totales dépassant un milliard de dollars en cinq ans.<sup>50</sup> Environ 80 p. 100 de cette somme est allé à la sylviculture (ensemencement, éclaircissage et fertilisation), le reste ayant été consacré à la recherche, à l'aide aux propriétaires de petits boisés et, dans une moindre mesure (environ 15 millions de dollars), aux services offerts aux autochtones pour la mise en valeur des forêts sur leurs terres. En vertu de ces ententes, près de deux millions d'hectares ont été traités, soit le triple de la superficie d'il y a à peine dix ans. Au-delà de 850 millions de jeunes plants ont été mis en terre dans le cadre des EMVRF.

Il faut maintenant, à notre avis, nous pencher sur la sélection des semences, et les EMVRF permettront de transmettre aux paliers provincial les résultats des recherches des laboratoires fédéraux. Les efforts de recherche se répercuteront ainsi sur les choix des semences et les programmes des pépinières dans les diverses provinces. Nous souhaitons la création d'un mécanisme grâce auquel les résultats des recherches en laboratoire seront mis en application dans les plantations. Or, les plantations relèvent des autorités provinciales. Il nous semble que les EMVRF doivent prévoir un programme de collaboration entre les responsables des forêts du fédéral et du provincial. — Peter E. Wrist, président-directeur général, Institut canadien de recherches sur les pâtes et papiers (fascicule 6:16).

*nettement insuffisant pour répondre à la demande. Il faudrait sans doute y mettre 5 millions de dollars au départ. — J.R. Carrow, doyen de la faculté de foresterie, Université de Toronto (lettre du 30 août 1990 adressée au Comité).*

Une recommandation majeure a été formulée à l'unanimité et de façon pressante tout au long de nos audiences : que le nouveau ministère des Forêts lance l'établissement d'une base de données nationale sur les forêts et d'un système d'inventaire. À la conférence nationale sur les ressources en bois d'oeuvre tenue en juin 1990, les délégués se sont entendus sur une recommandation semblable et en ont fixé le coût à 2 \$ par hectare de terres forestières du Canada. Compte tenu de nos 244 millions d'hectares de forêts productives, cela exigerait des déboursés de 488 millions de dollars en cinq ans, soit 97,6 millions par année. Malgré le partage des frais avec les provinces et les autres grands propriétaires forestiers, il est évident que le gouvernement fédéral devra investir des sommes considérables.

En ce qui a trait plus particulièrement au financement fédéral, commençons par le rôle accru d'exécution que nous proposons pour Forêts Canada, notamment l'intégration d'autres organismes gouvernementaux qui s'intéressent de près au secteur forestier.

On estime, en gros, les ressources que consacrent les autres ministères fédéraux aux activités forestières et qu'il est proposé de regrouper au sein de Forêts Canada à environ 450 millions de dollars et 5 200 années-personnes, dont la plupart proviendraient du Service de la faune et du Service des parcs d'Environnement Canada.

Les transferts de responsabilités et l'organisation connexe pourrout sans doute s'effectuer sans dépasser les crédits prévus ailleurs pour ces organismes, voire en réalisant certaines économies. Il ne faut toutefois pas oublier les domaines où nous avons recommandé une recrudescence des activités, notamment les services forestiers aux autochtones, les nouveaux centres de recherche faunique et le recrutement de forestiers d'expérience pour Forêts Canada, pour n'en nommer que quelques-uns. Il serait purement spéculatif de vouloir dresser des prévisions de ce que coûtera l'intensification de ces activités sans des évaluations détaillées, mais il s'agira certes de sommes considérables.

Dans le domaine de la *recherche scientifique* où Forêts Canada a fait depuis longtemps sa marque, si nous prenons d'abord l'indice des dépenses brutes en recherche et développement (DBRD) dont nous avons parlé dans le présent chapitre, il ne fait aucun doute que nous devrions tout au moins *doubler* nos engagements dans la recherche et le développement forestiers pour demeurer compétitifs. Ici encore, cette recherche devrait être axée, dans la mesure du possible, *sur les priorités au plan de la concurrence*. Ainsi, en ce qui concerne les activités globales de Forêts Canada dans la recherche et les services techniques, on serait justifié de conclure que les prévisions budgétaires, actuellement de 74 millions de dollars, devront *presque doubler à l'avenir*!

On pourra voir une autre analogie sur les niveaux de financement à prévoir dans notre recommandation n° 14 où nous proposons un *financement plus stable de la recherche universitaire*. Le passage suivant est tiré d'une réaction positive à cette proposition :

*Quant aux crédits nécessaires pour lancer ce programme, lorsque j'étais président de l'IFC, j'avais proposé d'y consacrer un pour cent des recettes fiscales provenant de nos exportations de bois d'oeuvre, ce qui aurait donné à l'époque environ 5 millions de dollars. Cela aurait suffi pour remplacer le Fonds en ressources humaines du Service canadien des forêts qui avait été aboli à la suite du rapport du groupe de travail Nilsen. Forêts Canada dépense actuellement, dans le cadre du programme de partenariat entre le CRSNG et l'industrie à peine un peu plus d'un million de dollars, ce qui est*

Ces données chronologiques sont importantes à deux titres. D'abord, elles sont révélatrices de l'approche ponctuelle que le gouvernement fédéral a adoptée à l'égard du secteur forestier au fil des ans. Ensuite, elles dénotent le peu d'ampleur de la base budgétaire à partir de laquelle le ministère devra lancer son assaut afin de réaliser sa mission et atteindre le développement durable du secteur forestier du Canada. La moindre comparaison nous fait constater l'élan que le gouvernement fédéral devra donner à ses engagements financiers dans ce secteur en vue de soutenir cette mission, élan qui doit se traduire nettement dans les futures prévisions budgétaires du nouveau ministère des Forêts.

Le Comité n'a pas entrepris d'analyse financière exhaustive des recommandations contenues dans son rapport, mais il a sérieusement réfléchi à la question des coûts et a quelques exemples à proposer et quelques suggestions à faire pour en poursuivre l'étude. Toutefois, qu'il suffise de penser à la conjoncture économique et aux exigences de l'environnement pour reconnaître que tout investissement dans la gestion responsable des ressources forestières, de quelque niveau qu'il soit, *ne sera jamais suffisant*. Il est si urgent de prendre les moyens nécessaires en vue d'atteindre le développement durable de nos forêts que tous les intérêts — gouvernements fédéral et provinciaux, industriels, groupes de pression et autres — devront, chacun à son niveau, débloquer le plus de crédits possible afin que cette mission se réalise le plus rapidement et le mieux possible.

En bref, nous invitons fortement le gouvernement fédéral à consacrer bien davantage d'argent qu'il ne le fait à l'heure actuelle à la sylviculture. Le gouvernement fédéral devrait assurer le leadership à l'égard de la mise en oeuvre d'une stratégie de sylviculture viable. Ce rôle devrait être assuré en assujettissant le financement futur à des critères précis concernant la sylviculture viable. Dans le cadre des nouvelles ententes sur la mise en valeur des ressources forestières, on ne devrait considérer que les programmes qui partent d'une compréhension de la dynamique particulière du site forestier et de la capacité biologique de la forêt à se régénérer. La priorité du Syndicat canadien des travailleurs du papier est le bien-être de ses membres, nos emplois et nos collectivités. Aux États-Unis, le secteur forestier fournit 3,5 emplois pour chaque million de pieds cubes de bois coupé. En Colombie-Britannique, la même quantité de bois représente 1,05 emplois. Nous devons utiliser nos forêts avec plus d'efficacité, et en tirer davantage d'emplois. Cela diminuerait un peu la pression sur nos ressources. — Keith Newman, directeur de recherche, Syndicat canadien des travailleurs du papier (fascicule 18:24).



Les prévisions budgétaires du nouveau ministère des Forêts, telles qu'établies dans le budget des dépenses 1990-1991, atteignent globalement, pour sa première année complète de fonctionnement, quelque 160 millions de dollars. Pour les deux années précédentes, lorsque Forêts Canada formait un organisme distinct sous l'égide du ministère de l'Agriculture, les chiffres se situaient à 232 millions de dollars en 1989-1990 et 256 millions de dollars en 1988-1989.

Il convient de souligner la baisse vertigineuse de quelque 96 millions de dollars en trois ans, en raison surtout de la nature cyclique des ententes fédérales-provinciales de mise en valeur des ressources forestières, arrivées à échéance ou qui étaient en voie de renégociation au moment où le budget des dépenses de 1990-1991 a été établi. Nous y reviendrons.

Les prévisions budgétaires pour 1990-1991 se répartissent en trois catégories : (i) dépenses de fonctionnement (personnel, biens et services) — 100 millions de dollars, (ii) dépenses en capital (construction et acquisitions) — 10 millions de dollars et (iii) paiements de transfert (subventions et contributions) — 50 millions de dollars.

Les dépenses en personnel représentent environ 72 millions, soit 45 p. 100 du budget global et 72 p. 100 des dépenses de fonctionnement. Le nombre d'années-personnes s'élève à 1 312 en 1990-1991 et se répartit dans les trois catégories suivantes : (i) recherche forestière et services techniques — 815, (ii) développement forestier — 110, et (iii) administration — 387.

Pour illustrer l'évolution que Forêts Canada a connue au fil des ans dans sa situation et sa bonne fortune, on peut comparer de la façon suivante les années-personnes prévues dans son budget des dépenses — 1960-1961 (1 301), 1961-1962 (1 410), 1968-1969 (2 181), 1980-1981 (1 029), 1985-1986 (1 323), 1989-1990 (1 342). Il saute aux yeux que le personnel interne de Forêts Canada a fluctué de plus de 50 p. 100 entre le sommet atteint en 1968 et le plancher de 1980.

Les prévisions financières ont été étonnamment beaucoup plus stables, compte tenu de l'inflation, et c'est seulement en 1983-1984 que l'engagement financier à l'égard des forêts semble avoir franchi une étape majeure, en raison de l'augmentation des crédits consentis sous forme de subventions et de contributions dans le cadre des ententes sur la mise en valeur des ressources forestières, et dont les répercussions se sont fait sentir au cours des six ou sept dernières années. En 1982-1983, par exemple, les dépenses globales s'élevaient à peine à 57 millions de dollars alors qu'en 1983-1984, elles avaient grimpé à 196 millions de dollars. Le niveau général s'est maintenu, en augmentant graduellement pour atteindre 260 millions de dollars en 1987-1988.

## 2E. FINANCEMENT DU RÔLE FÉDÉRAL

Voilà donc certaines idées au sujet des orientations qui vont m'inspirer les initiatives qu'il convient de prendre au moment où le secteur des forêts se trouve à un point tournant au Canada. Certains vont évidemment se demander d'où vont provenir les ressources financières. L'adaptation aux nouvelles réalités sera certainement très coûteuse mais je suis convaincu que nous n'avons pas le choix. Nous devons trouver les ressources voulues. — L'honorable Frank Oberle, ministre fédéral des Forêts (fascicule 2:7).

Il va de soi qu'aucun mandat n'a de sens à moins de s'appuyer sur les ressources nécessaires à son accomplissement. Cela est d'autant plus vrai en ce qui a trait au nouveau ministère des Forêts que, pour s'acquitter de sa mission, celui-ci devra en grande, sinon en majeure partie, recourir indirectement aux autres et que, par conséquent, l'utilisation judicieuse des ressources financières sera un élément extrêmement important de l'influence que le gouvernement fédéral pourra exercer sur le développement durable de nos forêts. Encore une fois, il est amplement justifié pour le fédéral, sur le plan financier, d'investir dans les forêts. Les recettes que produisent ce secteur, de plus de 2,3 milliards de dollars, sont cinq fois plus élevées chaque année que les dépenses qui y sont consacrées, soit moins de 0,5 milliard de dollars.<sup>49</sup> Les forêts constituent donc un excellent investissement.

Le gouvernement fédéral, en finançant de façon continue des programmes forestiers, peut influencer les pratiques forestières. Rien n'est aussi éloquant que l'argent, et le gouvernement fédéral s'assure le maximum d'influence en continuant à participer à des ententes coopératives forestières. — Jim Cayford, directeur général, Institut forestier du Canada (fascicule 5:10).

Il y a plusieurs raisons qui justifient un financement important et continu de la part du gouvernement fédéral. Il y a tout d'abord des raisons environnementales. Le gouvernement fédéral a l'occasion de minimiser l'appauvrissement des forêts en replantant les terres insuffisamment reboisées. Le commerce international est une autre raison. Il y a également des raisons liées à l'emploi à court et à long terme. Enfin, les instances fédérales doivent protéger une ressource capable de lui assurer d'importantes sources de revenus au cours des années à venir. À elle seule, l'industrie forestière de la Colombie-Britannique fait entrer dans les coffres du gouvernement fédéral plusieurs centaines de millions de dollars chaque année. — Mike Apsey, président, Council of Forest Industries of British Columbia (fascicule 15:9).

l'alinéa 3(1)e). En vertu de ces dernières, le nouveau ministère des Forêts ne peut assumer ses responsabilités concernant les terres fédérales que si un autre ministère ou organisme en a fait la demande. À notre avis, la réorganisation des attributions interministérielles du gouvernement fédéral relatives aux forêts et à la foresterie est essentielle pour que Forêts Canada dispose d'un mandat vraiment efficace, et le Comité croit fermement que les décisions de cette nature doivent être prises par décret et non pas laissées à la discrétion des ministères et organismes actuellement concernés. Il conviendrait aussi sans doute d'étendre les dispositions de la *Loi sur les forêts* aux rapports établis entre le nouveau ministère des Forêts et les autres ministères ou organismes fédéraux en vertu d'un protocole d'entente.

**RECOMMANDATION N° 15** – Le Comité recommande que la *Loi sur le ministère des Forêts (projet de loi C-29)* de même que la *Loi sur les forêts* soient fondamentalement modifiées afin que le nouveau ministère des Forêts devienne l'autorité fédérale suprême en ce qui concerne l'aménagement des ressources forestières du Canada et la pratique de la foresterie, et ait les pouvoirs législatifs nécessaires pour remplir sa mission de mise en oeuvre du développement durable de nos forêts.

longévité du financement se traduisent par des dispositions législatives non seulement en ce qui concerne les ententes en question mais encore, par exemple, la recherche universitaire, afin de lui trouver un mode de subvention semblable à celui que la loi McIntire-Stennis apporte aux universités américaines.

(x)

De façon générale, on estime que le rapport annuel que le ministre des Forêts est tenu de déposer au Parlement aux termes de l'article 10 de la Loi constitue une étape majeure pour ce qui est de rendre compte de l'état de nos ressources forestières. Comme le rapport traitera nécessairement de domaines dont le ministre fédéral n'est pas directement responsable, il y aurait sans doute lieu de prévoir dans la Loi les modalités d'un accord fédéral-provincial sur les forêts du Canada (dont il est question au chapitre 3 de notre rapport). Parmi les éléments qu'il faudrait inclure dans le rapport annuel du ministre, mentionnons, bien entendu, les renseignements nouveaux inscrits dans la base de données nationale lorsque celle-ci sera établie, et un rapport sur l'état de la planification et de la mise en oeuvre de la stratégie nationale tendant au développement durable de nos forêts. Il sera difficile, par le biais de ce rapport, de répondre aux attentes du public concernant l'état des progrès réalisés dans le processus à long terme de régénération de nos forêts.

... nous croyons que si l'on veut avoir un développement durable des forêts du Canada, il faut d'abord remettre les forêts dans une condition qui permette le développement durable. Ainsi qu'on le déclare dans la Stratégie nationale pour le secteur forestier, la structure de la classe d'âge des forêts du Canada n'a jamais été équilibrée de façon à satisfaire aux besoins de la société avec le temps, et elle ne l'est toujours pas.

Nous estimons que le rapport du ministre au Parlement exigé dans le projet de loi C-29 devrait inclure périodiquement des observations sur cette structure des forêts et que les ententes fédérales-provinciales devraient inclure des objectifs pour l'ajustement de la structure des classes d'âge des forêts. — William Fullerton, président, Association forestière canadienne (fascicule 5:22-23 et 24).

Il va sans dire que le rapport annuel devrait être mis gratuitement à la disposition de l'ensemble des citoyens et, notamment, des intervenants directs du secteur forestier.

Afin de donner suite à certaines des recommandations du Comité concernant le transfert, au sein de Forêts Canada, de divers organismes et programmes qui relèvent d'autres ministères fédéraux, il faudra modifier la Loi sur les forêts (intitulée autrefois la Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole), en particulier les dispositions de



ministre à demander l'évaluation environnementale de certains projets forestiers ou de certaines politiques et méthodes d'aménagements forestiers. — Johannah Bernstein, conseillère juridique, Fédération canadienne de la faune (fascicule 21:21).

(vii) Quant au mandat selon lequel le ministre «veille à promouvoir l'utilisation des ressources forestières du pays et la compétitivité de son secteur forestier», il souffre d'imprécision. Il serait utile, pour expliciter les objectifs, de mentionner des mesures ou des programmes dont le ministre sera responsable. Doit-on entendre, par «utilisation» des ressources forestières, la simple exploitation commerciale de la forêt ou diverses autres fins? Peut-il s'agir, par exemple, de mesures tendant à promouvoir le recyclage du papier?

(viii) De manière tout aussi nébuleuse, l'article 7 attribue également au ministre le soin de «promouvoir» la coopération, en matière de ressources forestières canadiennes, avec les gouvernements et les organisations non gouvernementales (ONG), et celui de «favoriser» la sensibilisation du public aux bienfaits de la forêt. Le ministre obtient aussi un rôle d'exécution concernant la réunion de toutes sortes de données de nature forestière («scientifiques, technologiques, industrielles, administratives et commerciales, et les progrès ou faits nouveaux»). Ces attributions sont incomplètes et ne semblent pas ciblées. En plus de promouvoir la coopération, le ministre devrait être chargé de trouver des solutions, de mettre au point la politique et de coordonner les questions d'intérêt commun. Il faut également élargir le rôle de Forêts Canada en matière de sensibilisation du public pour y inclure bien d'autres aspects, notamment les obligations du public à l'égard de la forêt et non pas seulement les bienfaits qu'il en tire. L'information touchant les problèmes forestiers, les méthodes de coupe, les programmes de génération et l'état général des forêts canadiennes doit aussi être mise à la disposition du public en permanence.

...il y a un gros problème dans de nombreux secteurs concernant l'information et la fausse information, et la connaissance et la compréhension qu'a le public des ressources forestières. Pour de nombreuses questions de foresterie, les choses se polarisent souvent parce que le public ne comprend pas le contexte. — Bob Staley, président, Ontario Forestry Association (fascicule 8:31).

(ix) En vertu de l'article 9 de la nouvelle loi, le ministre peut conclure des accords, notamment des ententes sur la mise en valeur des ressources forestières. Il est à espérer que certaines de nos recommandations concernant la stabilité et la

...je déplore qu'il [le projet de loi C-29] ne confie pas un rôle primordial au ministère en ce qui touche la recherche. Je crois qu'il y est question «d'aider à la croissance». Or, j'aimerais que le ministère joue un rôle beaucoup plus actif à cet égard. — J.R. Carrow, doyen de la faculté de foresterie, Université de Toronto (fascicule 1:28).

(iv) Il faut, dans le libellé même, accorder un rôle plus direct au ministre dans le domaine de la recherche. Le ministre doit être tenu de susciter et de financer la recherche en matière de sylviculture, de coupe du bois, d'aménagement forestier et des produits forestiers. Il conviendrait peut-être aussi de mentionner le transfert technologique.

(v) L'expression «*tient compte de*» en ce qui concerne l'aménagement intégré et le développement durable des ressources forestières est beaucoup trop nébuleuse. Forêts Canada doit, répétons-le, aider à mettre ces principes en oeuvre de même qu'en assurer la promotion et la coordination. Il sera question, au chapitre 3, des mécanismes officiels qui devront être établis pour favoriser sur le plan fédéral-provincial la consultation de tous les intervenants et le débat devant déboucher sur des décisions concernant la planification du développement durable de nos forêts.

*Le projet de loi [C-29] ne prévoit pas de mécanisme approprié de consultation de la population. Il n'est fait mention nulle part d'un engagement concret qui obligerait le ministère à consulter l'ensemble des parties concernées, qu'il s'agisse des ministères ou organismes gouvernementaux, des utilisateurs de la forêt (industries, bandes indiennes, trappeurs, etc.) ou de la population en général, en ce qui concerne la répartition des utilisations et les décisions relatives aux méthodes d'aménagement forestier.* — Johannah Bernstein, conseillère juridique, Fédération canadienne de la faune (fascicule 21:20).

(vi) Le projet de loi C-29 ne fait absolument pas état de la portée que les mesures législatives actuelles et futures concernant le Processus d'examen et d'évaluation en matière d'environnement (PEEB) ont ou auront sur le développement durable des forêts (le Comité s'est intéressé au rapport entre le PEEB et la question forestière dans sa recommandation n° 7).

*Le projet de loi ne renferme aucun engagement à l'égard de l'évaluation des conséquences environnementales. Malgré les récentes décisions rendues par les tribunaux au sujet des barrages Rafferty et Oldman, la Fédération canadienne de la faune déplore l'absence de toute disposition obligeant le*

Un certain nombre de témoins ont relevé les faiblesses du projet de loi C-29 qui risquent, on le pressent, d'empêcher le ministère de jouer pleinement son rôle à l'égard de nos forêts.

*Le projet de loi C-29 est un nouvel instrument qui pourrait jouer un rôle majeur. Toutefois, il faut en revoir la conception technique. Les employés ne seront pas très nombreux non plus à l'utiliser — Mémoire de l'Association des produits forestiers du Nouveau-Brunswick, 22 mai 1990, p. 3.*

*...si nous voulons établir fermement le nouveau ministère pour qu'il dure et qu'il survive aux aléas de l'économie et des gouvernements, nous devons faire en sorte que ce mandat soit suffisamment important et ample. Sans cela, nous risquons de le voir se réduire au cours des ans, pour disparaître après une courte vie. — Claude Godbout, doyen de la faculté de foresterie et de géomatique, Université Laval (fascicule 1:45).*

Voici, de l'avis du Comité, quelques modifications qu'il y aurait lieu d'apporter à la Loi sur le ministère des Forêts :

(i) Si notre recommandation n° 3 est adoptée, il faudra, bien entendu, modifier la loi de façon à changer, en anglais, le nom du ministère.

(ii) À l'article 5, les termes *« liés à la foresterie »* et aux ressources forestières du Canada » donnent au ministère une compétence générale mais trop vague. Il faudrait plutôt préciser dans cet article les aspects de la foresterie pour lesquels le ministère est directement responsable. On pourrait par exemple en énumérer quelques-uns comme le financement, la collaboration fédérale-provinciale, l'existence d'une base nationale de données forestières, la recherche fondamentale et la technologie appliquée, les rapports avec l'industrie, l'aménagement forestier des terres fédérales et la cueillette de renseignements commerciaux à l'étranger. Voilà des domaines dont le ministère devrait s'occuper de façon essentielle, mais il en existe sans doute d'autres.

(iii) Toutes les attributions confiées au ministre en vertu de l'article 6 doivent être renforcées et élargies. Les termes employés sont plutôt faibles : *« coordonne », « aide à la croissance », « s'engage à surveiller et à promouvoir », « tient compte de », « veille à promouvoir »*. Aucun ne va dans le sens d'un engagement vigoureux, et au lieu de *« coordonner »* la politique fédérale en matière de foresterie, le nouveau ministère des Forêts devrait entraîner le Canada sur le chemin du développement durable de nos forêts.



*Il n'y a pas de temps à perdre en guerres de compétences. L'attitude et les attentes du public sont sans ambiguïté. Il appartient aux gouvernements et au secteur forestier de démontrer à la population qu'elle peut leur faire confiance en ce qui a trait à l'utilisation et à l'aménagement du patrimoine forestier du Canada. — Richard C. Goulden, sous-ministre adjoint, ministère des Ressources naturelles du Manitoba (fascicule 20:10).*

*Bien que les forêts soient de responsabilité provinciale, Ottawa ne doit pas se cacher derrière la Constitution pour ne rien faire. — Keith Newman, directeur de la recherche, Syndicat canadien des travailleurs du papier (fascicule 18:24).*

Le Comité est d'avis que le projet de loi C-29 donne le signal du nouvel engagement fédéral envers la forêt. Bien que la mesure ne soit pas suffisamment forte dans certains domaines et que des révisions et des modifications soient à prévoir, son principal objet a néanmoins été atteint, celui de créer un nouveau ministère fédéral des Forêts. Nous osons espérer que nos recommandations et l'expérience qui sera acquise au cours des prochaines années permettront de mener à bien ce qui vient de commencer.

*Nous devons relever le merveilleux défi que constitue le développement durable. Un mandat plus fort que celui prévu dans le projet de loi C-29 fera beaucoup en ce sens. Si le mandat est faible et étroit, c'est la dérive, la détérioration, la dislocation et la dissension. C'est un risque que nous ne pouvons pas nous permettre. En revanche, un mandat large et fort permettra de faire des progrès impressionnants pour des millions de Canadiens. Il y a plus d'un siècle, Goldwin Smith faisait remarquer avec sa clairvoyance habituelle que le Canada était riche en ressources, mais pauvre en politiques. J'espère sincèrement que le Comité fera sa part pour combler ce fossé entre potentiel et rendement. — F.L.C. Reed, Chaire de politique forestière, Université de la Colombie-Britannique (fascicule 7A:57).*

Alors qu'un peu partout au Canada on se réjouit de la création du ministère des Forêts, plusieurs ne manquent pas de souligner les faiblesses et les lacunes de la nouvelle loi. Bien qu'on ait eu la sagesse d'incorporer la gestion intégrée et le développement durable au mode de fonctionnement du nouveau ministère, les moyens de mettre ces principes en oeuvre semblent faire défaut. On a même déploré que le nom du ministère prenne, en anglais, une orientation trop étroite, trop axée sur l'industrie. (Voir à ce sujet notre recommandation n° 3).



## Loi sur le ministère des Forêts (Projet de loi C-29)

Le 22 juin 1989, un nouveau jalon législatif concernant le secteur forestier du Canada était posé, lorsque l'hon. Frank Oberle a déposé à la Chambre des communes le projet de loi C-29, *Loi constituant le ministère des Forêts et modifiant la Loi sur le développement des forêts et la recherche sylvicole et d'autres lois en conséquence*. La Chambre a adopté le projet de loi le 1<sup>er</sup> novembre 1989, et la loi est entrée en vigueur le 23 février 1990.

La *Loi sur le ministère des Forêts* ne renferme que 13 articles. Les pouvoirs et fonctions du ministre, exposés aux articles 5 à 9, s'étendent de façon générale à tous les domaines de compétence du Parlement non attribués de droit à d'autres ministères ou organismes fédéraux et liés à la foresterie et aux ressources forestières du Canada.

De façon générale, le ministre est chargé de coordonner, soutenir, surveiller et promouvoir l'utilisation, la gestion et la politique des ressources forestières. Il doit agir en fonction de la gestion intégrée et du développement durable de nos ressources. Le libellé même de la loi donne à la notion de développement durable la définition qui se trouve dans le rapport de la Commission Brundtland, soit le «*développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations à venir de satisfaire les leurs*».

La loi accorde en outre au ministre le pouvoir élargi de promouvoir la coopération avec les gouvernements provinciaux, les organisations non gouvernementales, les gouvernements étrangers et les organisations internationales. Il peut également effectuer des recherches et des analyses statistiques, et promouvoir la sensibilisation du public aux ressources forestières. Le ministre peut constituer des comités chargés de le conseiller et conclure des accords dans le cadre de ses attributions.

Fait important pour plusieurs de ceux qui ont témoigné devant le Comité, le ministre est tenu de déposer devant la *Chambre des communes et le Sénat un rapport annuel* qui expose non seulement les activités de son ministère mais donne aussi «*l'état des ressources forestières du pays et de leur apport à l'économie canadienne*». Le rapport doit aussi inclure des renseignements sur l'emploi dans le secteur forestier, un inventaire des terres forestières, une revue des nouveaux produits reliés aux forêts, une étude des normes environnementales appliquées dans l'industrie forestière, des questions et des données commerciales, ainsi que de l'intégration des utilisations de nos forêts.

Les dispositions relatives au rapport annuel imposent au ministre chargé des ressources forestières du Canada l'obligation de rendre des comptes. En comparaison pour autant, ses pouvoirs directs et sa compétence sont faibles. Forêts Canada devra donc trouver divers moyens pour satisfaire à cette obligation. C'est primordial!

Les pouvoirs que le gouvernement fédéral possède en *situation d'urgence* touchent également le secteur forestier. En temps de paix, on peut faire appel aux forces militaires pour combattre des incendies de forêt, par exemple, voire pour collaborer ultérieurement à des campagnes de reboisement ou de nettoyage.

La responsabilité fédérale dans la mise en valeur des ressources comporte un volet majeur et relativement nouveau, le *Processus d'examen et d'évaluation en matière d'environnement (PEEE)*. Aux termes des directives établies par arrêté<sup>47</sup> en vertu de l'article 6 de la *Loi sur le ministère de l'Environnement*<sup>48</sup> ainsi que de la *nouvelle mesure qui est actuellement à l'étude au Parlement*, c'est-à-dire le *projet de loi C-78*, les ministères et organismes fédéraux sont tenus d'examiner les conséquences de leurs projets sur l'environnement. Les projets dont les conséquences sont jugées significatives sont ensuite renvoyés au ministre de l'Environnement pour faire l'objet d'une enquête publique. Le PEEE concerne toute proposition fédérale qui aura pour maître d'œuvre un ministère fédéral; qui risque d'avoir des effets environnementaux dans un domaine de responsabilité fédérale; à laquelle le gouvernement fédéral contribue financièrement, ou qui se situe sur des terres administrées par le gouvernement fédéral, y compris le territoire au large des côtes. Par proposition, on entend toute initiative, entreprise ou activité envers laquelle le gouvernement du Canada a une responsabilité décisionnelle. (Nous avons, dans le contexte de notre recommandation n° 7, étudié les pouvoirs liés au PEEE au sein du gouvernement fédéral.)

Outre ses pouvoirs prévus dans les divers textes législatifs, le *gouvernement fédéral* a des *droits de propriété sur ses terres*, notamment les terres des Indiens, les parcs nationaux, les réserves militaires et les territoires du Nord. Les forêts fédérales couvrent environ 11 p. 100 de ces terres et le gouvernement fédéral y joue le rôle de propriétaire en ce qui concerne leur aménagement.

L'intervention fédérale dans les affaires forestières repose encore sur les dispositions constitutionnelles qui lui accordent le *pouvoir de dépenser* et le *pouvoir d'imposition*. Par le passé, cette intervention a surtout pris la forme de programmes de subventions à frais partagés assortis de conditions touchant les lignes de conduite. Tant que ces conditions ne se traduisent pas par la réglementation ou le contrôle d'une affaire qui échappe à la compétence fédérale, cette utilisation du pouvoir de dépenser est valide. Le pouvoir d'imposition peut également être utilisé pour promouvoir la gestion forestière et son but principal doit consister à obtenir des fonds.

L'intervention fédérale dans l'aménagement forestier est encore justifiée, quoique plus indirectement, par la réglementation en matière de recensement et de statistiques,<sup>38</sup> de poids et mesures<sup>39</sup> et d'agriculture.<sup>40</sup> On pourrait invoquer la compétence exclusive du Parlement fédéral dans le domaine du recensement, des statistiques et des poids et mesures pour justifier les initiatives fédérales concernant la recherche documentaire sous forme, entre autres, de relevés et d'inventaires forestiers, qui sont des outils d'une extrême importance pour l'aménagement des forêts.

La compétence fédérale dans l'agriculture pourrait sans doute s'étendre à des mesures concernant les exploitations sylvoicoles et l'utilisation des pesticides.<sup>41</sup> Bien que ce domaine soit partagé avec les provinces, la Constitution accorde la prépondérance au gouvernement fédéral. Les tribunaux ont conclu que le mot «*agriculture*» désignait expressément la production des cultures et l'élevage du bétail.<sup>42</sup> Si l'agroforesterie est tenue pour être une activité agricole, le gouvernement fédéral pourrait avoir, en vertu de cette décision, certains pouvoirs sur cet aspect de la foresterie.

La réglementation du commerce<sup>43</sup> et la responsabilité fédérale en matière d'exportation des produits forestiers justifient encore l'intervention fédérale dans le secteur forestier. Comme l'illustrent le différend sur le bois d'œuvre et l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis, les politiques fédérales en matière de commerce extérieur ont de vastes répercussions sur l'industrie forestière. La modification constitutionnelle de 1982 concernant les ressources a accordé aux provinces le pouvoir de légiférer dans le domaine de leurs exportations dans le reste du Canada, tout en reconnaissant au gouvernement fédéral un pouvoir parallèle qui devient prédominant en cas de conflit.<sup>44</sup> Le pouvoir du gouvernement fédéral en matière de commerce lui donne aussi compétence en matière de contrôle des pesticides puisqu'il peut réglementer ou interdire l'importation de certains produits au Canada.

Il y a un volet du secteur forestier qui est nettement de compétence fédérale : ses conséquences sur les Indiens et les terres qui leur sont réservées.<sup>45</sup> Lorsque l'exploitation commerciale de la forêt nuit aux activités autochtones de pêche, de chasse ou de piégeage ou prête aux arbres une importance culturelle différente, le problème est d'ordre fédéral. Il existe aussi un domaine de compétence fédérale connexe, celui des oiseaux migrateurs et de la faune dont le territoire recouvre plus d'une province.<sup>46</sup> L'impact de la coupe du bois sur l'habitat faunique est un autre aspect important de la gestion intégrée des ressources.



propriété des terres, des mines, des minéraux et des droits qui en découlent, et les transferts fédéraux de 1930 faisaient de même à l'égard des provinces de l'Ouest. De plus, la *Loi constitutionnelle de 1982*<sup>31</sup> renforçait la compétence législative provinciale sur la mise en valeur, la protection et la gestion des ressources forestières.<sup>32</sup> Étant donné les pouvoirs qu'elles possèdent en outre en ce qui concerne la propriété privée et les questions d'ordre local ou privé en matière de droits civils<sup>33</sup> de même que les affaires relatives à la gestion et à la vente des terres provinciales<sup>34</sup>, il est indiscutable que les provinces jouent le rôle de chef de file dans l'aménagement des forêts qui se trouvent sur leur territoire respectif.

Cela ne signifie toutefois pas que le gouvernement fédéral et le nouveau ministère des Forêts n'ont pas un intérêt valable dans l'aménagement forestier. Dans ce domaine, la compétence fédérale repose sur l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* qui prévoit divers pouvoirs, et sur le préambule d'ordre général qui lui permet de *légiférer dans des questions de paix, d'ordre public et de bon gouvernement ainsi que dans les affaires d'intérêt national*.

Ainsi, certains aspects de l'industrie forestière tombent sous le coup de la réglementation fédérale en vertu de la compétence fédérale dans la lutte contre la pollution. Il ressort des décisions rendues par les tribunaux que le gouvernement fédéral a le pouvoir de réglementer certaines formes de pollution ayant des répercussions extra-provinciales ou internationales et qui sont d'intérêt national. Les mesures tendant à réduire la pollution se prennent maintenant sous l'étendard fédéral de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*<sup>35</sup> qui permet au ministre de l'Environnement d'instaurer des systèmes de surveillance et des programmes de recherche sur la qualité de l'environnement et d'établir des plans de lutte contre la pollution. Le ministre est également tenu de fixer des objectifs et de mettre au point des lignes de conduite concernant la qualité de l'environnement, de planifier la quantité des émissions nuisibles et de codifier les pratiques environnementales. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social est chargé des mêmes responsabilités en ce qui touche les aspects de l'environnement susceptibles de menacer la vie ou la santé des Canadiens. Il est bien évident que ces pouvoirs risquent d'avoir des répercussions importantes sur les forêts et la foresterie, notamment sur les applications industrielles.

La *Loi sur les pêches*<sup>36</sup> est un autre instrument fédéral de réglementation du secteur forestier puisqu'elle interdit de façon générale le *dépôt de toute substance délétère* dans les eaux poissonneuses.<sup>37</sup> En ce qui concerne également la *pêche hauturière et côtière*, la loi constitue le fondement d'un pouvoir élargi qui consiste à *réglementer la qualité de l'eau*. Ces dispositions en matière de pêche pourraient évidemment avoir de graves incidences sur le secteur forestier, tant en ce qui concerne la forêt elle-même que les scieries.



## 2D. LE CONTEXTE LÉGISLATIF

Ainsi que le précise notre recommandation portant sur la mission de Forêts Canada, nous tenons à souligner, dans ce rapport, tout le respect qui est dû à l'autorité des provinces dans leur champ de compétence. Au cours du XX<sup>e</sup> siècle, le gouvernement fédéral a voulu influencer à différentes reprises le cours de la politique nationale du secteur forestier, mais il s'est parfois buté à la résistance des provinces devant toute ingérence appréhendée dans les domaines qui leur sont réservés. Cette opposition a eu pour effet de cantonner le gouvernement fédéral essentiellement à un rôle de bailleur de fonds à l'égard des programmes provinciaux, et de ne lui permettre une emprise directe que dans des domaines comme la recherche et le développement, la lutte contre les insectes et les incendies de forêts, l'aménagement des boisés privés et la sensibilisation du public<sup>30</sup>. Nous estimons que le gouvernement fédéral doit, de toute évidence, jouer un rôle beaucoup plus sérieux afin de garantir le succès de toute stratégie nationale dans le secteur forestier, mais la mise au point de ce rôle ainsi que son application doivent s'inspirer intimement des principes de la collaboration et de la concertation avec les provinces. Ce rôle doit être fondé sur la reconnaissance explicite des champs de compétence et des attributions de chaque partie, et sur la certitude que le rôle assigné légitimement à chacune ne fait l'objet d'aucune menace, réelle ou appréhendée.

Le contexte de son rapport et de ses recommandations étant défini, le Comité estime néanmoins important d'identifier et d'examiner la raison d'être, dans le domaine de la foresterie, d'une présence fédérale qui ne soit pas une ingérence dans la compétence dévolue traditionnellement aux provinces. Le fait de confier au nouveau ministre fédéral des Forêts un rôle qui ne tienne pas compte de l'ensemble de ses responsabilités législatives équivaldrait non seulement à lui imposer des ornieres qui l'empêchent de se réaliser en tant que ministre à part entière mais, pire encore, dénoterait, de la part du gouvernement fédéral, une abdication face à ses responsabilités et à ses engagements importants.

Sur le plan politique, on invoque le plus souvent l'importance que revêt le secteur forestier pour l'économie canadienne afin de justifier la participation fédérale. La contribution forestière au produit national brut, à l'emploi, à la balance commerciale, aux recettes fiscales, au tourisme de même qu'à l'industrie des loisirs de plein air mérite sans contredit l'attention du gouvernement fédéral. Toutefois, les préoccupations naissantes au sujet de l'environnement, notamment les problèmes transfrontaliers et les traités internationaux qui les régissent, nécessitent également une intervention fédérale dans le domaine des relations extérieures et des affaires interprovinciales.

En vertu de la Constitution canadienne, les provinces jouissent généralement de la propriété et du contrôle de leurs ressources naturelles. L'article 109 de la Loi constitutionnelle de 1867 accordait aux premières provinces de la Confédération la

RECOMANDATION N° 14 — Le Comité recommande qu'une importance accrue soit accordée à la recherche et au développement dans les sciences et la technologie forestières, qui constituent un élément clé du mandat de Forêts Canada, et que des ressources supplémentaires soient consenties afin de soutenir la priorité de la recherche, compte tenu des principes suivants :

- (i) Que toute la recherche de nature forestière effectuée actuellement par divers organismes fédéraux soit consolidée sous l'égide de Forêts Canada.
- (ii) Que Forêts Canada devienne le chef de file en matière de coordination de la recherche forestière effectuée au Canada par divers organismes publics et privés.
- (iii) Que Forêts Canada oriente ses propres projets de recherche vers des études à long terme ayant des incidences nationales, notamment vers la modélisation et l'analyse de la croissance et de la productivité, que les autres organismes sont moins susceptibles de réaliser.

- (iv) Que Forêts Canada dispose de crédits budgétaires accrus afin de soutenir de façon plus stable la recherche forestière entreprise par les universités, en fonction des contributions équivalentes provenant des provinces et (ou) de l'industrie faites selon une formule semblable à celle que prévoit le programme McIntire-Stennis de coopération en recherche forestière, en vigueur aux États-Unis.

- (v) Que la recherche prenne un tournant innovateur dans des domaines comme les répercussions de l'exploitation forestière sur l'environnement, et des questions particulières aussi controversées que l'analyse des écosystèmes, la diversité biologique, et les pratiques de la coupe à blanc.

- (vi) Que la faune fasse intégralement partie de la recherche forestière et que des centres de recherche faunique soient établis dans des régions clés du Canada.

gouvernement fédéral subventionne la recherche forestière en contrepartie des sommes dégagées par l'Etat, voire de l'industrie, et les crédits sont attribués aux universités d'Etat qui offrent, dans le domaine de la foresterie, des programmes de recherche et d'études supérieures qui concourent à l'approfondissement des connaissances nécessaires à l'évolution de la science et de la technologie forestières.

Le programme McIntire-Stennis est fondé sur le mode du partenariat entre le gouvernement fédéral et les Etats les plus vivement engagés dans la foresterie. La loi prévoit la formule de financement selon laquelle chaque Etat doit consentir des crédits équivalents à ceux du gouvernement fédéral. La répartition des subventions dépend de trois facteurs : i) les sommes d'une autre source que fédérale qu'un Etat consacre à la recherche forestière; ii) la superficie de la forêt commerciale qui n'appartient pas au gouvernement fédéral; iii) le volume de la récolte du bois. Selon cette formule, les dépenses en recherche forestière sont concentrées dans les Etats dont l'économie est tributaire de la forêt et dont la contribution à la recherche forestière justifie pleinement les subventions fédérales.

*Les laboratoires universitaires et gouvernementaux devraient élaborer plus de programmes et inciter davantage les chercheurs et les scientifiques à collaborer avec le secteur privé ne serait-ce que pendant de courtes périodes. Par ailleurs, le secteur privé devrait utiliser ces incitations au maximum pour que les compétences de nos scientifiques et universitaires gouvernementaux servent à régler ces problèmes. — Allocution de l'honorable Frank Oberle, ministre des Forêts, Vancouver, le 26 septembre 1990.*

Les principes innovateurs du programme McIntire-Stennis impressionnent les membres du Comité qui y voient, pour les universités canadiennes, le moyen de financer la recherche forestière de façon soutenue. Nous sommes d'avis que pour garantir la stabilité à long terme du financement fédéral de la foresterie, fondement d'une initiative de ce genre, il faudrait ajouter aux crédits du nouveau ministère des Forêts un montant annuel qui soit significatif. Nous insistons aussi sur la nécessité de prévoir l'indexation de ce programme de subventions afin que le pouvoir de dépenser ne soit pas grugé par l'inflation.

Bref, à une époque où il est maintenant question du développement durable de nos forêts, il faut, si l'on veut maintenir l'utilisation actuelle de la forêt, voire la diversifier, et en soutenir en même temps la valeur et les possibilités en matière d'environnement, que la recherche forestière reflète non seulement ces objectifs mais encore en favorise la réalisation.



Dans un mémoire, on préconisait fortement l'instauration de programmes de recherche fondamentale dont les résultats, peu rentables pour l'instant, seraient utiles aux générations futures. Par exemple, savons-nous, scientifiquement parlant, comment les arbres fabriquent le bois? Pouvons-nous envisager le développement durable sans investir intensément dans la recherche aux niveaux élémentaires?<sup>28</sup>

Des témoins se sont aussi inquiétés du manque d'analyse sur la politique forestière. La recherche de cet ordre a toujours été sporadique au Canada, et Forêts Canada devrait s'intéresser au rôle qu'il pourrait jouer afin de combler les lacunes à cet égard, de concert avec l'industrie, les gouvernements provinciaux et les universités.

Le Comité s'est interrogé sur l'impression selon laquelle les chercheurs de Forêts Canada n'auraient pas la liberté d'exprimer certaines opinions scientifiques ni d'entreprendre des travaux dans des domaines portant à controverse. Il incite Forêts Canada à promouvoir la créativité et la détermination des chercheurs, à stimuler le libre échange des points de vue professionnels, de manière à faire progresser la cause de la recherche forestière au Canada.

Des témoins ont préconisé l'implantation, d'un bout à l'autre du Canada, de centres d'excellence en recherche forestière comme le complexe forestier Hugh John Flemming, qui a été établi à Fredricton et qui continue à prendre de l'expansion. Dans cet établissement, les installations régionales de Forêts Canada côtoient des bureaux et laboratoires tant provinciaux qu'universitaires. L'élargissement et la consolidation de la recherche sur les ressources forestières trouve encore son expression dans le fait qu'au Nouveau-Brunswick, le gouvernement et l'université d'État collaborent à la création d'un centre de recherche faunique qui relèvera des facultés de foresterie et de biologie de l'Université.

Dans l'ensemble du Canada, on dénote le peu de soutien fédéral à la recherche forestière dans les universités. Alors que dans la plupart des pays les universités se sont toujours trouvées au cœur de la recherche, au Canada le financement à long terme de la recherche forestière universitaire fait gravement défaut. Malgré leur intérêt pour des professeurs engagés dans la recherche et dont l'enseignement se situe, par conséquent, à la fine pointe de l'actualité, la plupart de nos universités ont très peu ou pas du tout d'argent à consacrer à des programmes de recherche stables. Les sources externes de financement sont donc d'une importance critique, même si elles ont tendance à influencer sur le type de recherche entrepris dans les universités canadiennes.

Aux États-Unis, par contre, les écoles de foresterie se préoccupent beaucoup plus activement de recherche qu'au Canada. Cette différence s'expliquerait notamment par une mesure innovatrice que le Congrès américain a adoptée en 1962, soit le programme McIntire-Stennis de coopération en recherche forestière.<sup>29</sup> En vertu de cette loi, le



*Si nous voulons réussir dans le domaine de l'exploitation forestière intensive, nous avons intérêt à entreprendre sans délai des recherches sur la croissance et le rendement.* — F.L.C. Reed, Chaire de politique forestière, Université de la Colombie-Britannique (fascicule 7:41).

D'aucuns nous ont signalé que le problème le plus important en matière de gestion forestière est celui de notre aptitude à prévoir le rendement à longue échéance de chaque peuplement d'une forêt, ainsi que l'incidence des interventions sur l'ensemble de la forêt. L'évolution des courbes de croissance et de productivité dans le temps permettent de reconnaître les effets de l'intervention des gestionnaires. La planification en vue du développement durable n'est possible que si nous sommes à même de prévoir ces effets et de saisir les liens interdisciplinaires dans ce que deviennent nos forêts. D'où le caractère essentiel de la recherche sur la croissance et la productivité.

*Pour assurer un développement durable, il faut nécessairement pouvoir faire des prévisions exactes et détecter les signaux d'alarme.* — L'honorable Frank Oberle, ministre fédéral des Forêts (fascicule 2:6).

*Les problèmes écologiques fondamentaux sont très réels sur le plan de la continuité et de la diversité biologique. Partout dans le monde, des gens qui s'intéressent à l'exploitation forestière et qui travaillent dans cette industrie s'attaquent à ces problèmes.*

*Certaines choses sont relativement faciles à réaliser et j'espère qu'on y parviendra dans un proche avenir. D'autres sont plus difficiles, et si l'on veut vraiment en tenir compte, il faudra modifier de fond en comble nos méthodes. Nous ne pouvons pas nous attendre à ce que cela se fasse du jour au lendemain, mais il faut nous y mettre dès maintenant. Plus cela demandera de temps, plus vite il faudra commencer.* — Ken Lertzman, professeur adjoint, Programme de gestion des ressources naturelles, Université Simon Fraser (fascicule 33:45, Comité permanent de l'Environnement).

Les témoignages concernant l'orientation de la recherche ont encore en commun de vouloir en élargir sensiblement la portée en fonction du développement durable. Cela comporte les conséquences environnementales sur les ressources forestières et les effets de l'exploitation forestière sur l'environnement. Il faut en savoir davantage sur les bienfaits que procure la diversité biologique de la faune et de la flore ayant un habitat forestier, et sur la façon de définir et mesurer la diversité et les bienfaits. *Il importe de mieux connaître les paramètres d'une technologie forestière inoffensive pour l'environnement.*

Il est d'autant plus urgent d'accroître nos moyens pour mieux contrôler les incendies de forêt que l'on a calculé qu'au cours des années 80, en moyenne, les superficies dévastées par l'incendie ont été deux fois plus grandes que celles qui ont fait l'objet d'une coupe. La perte annuelle de quelque 2 millions d'hectares de terres forestières suite aux incendies est aussi déplorable au plan du réchauffement de la planète et en regard de la contribution nette de notre pays aux émissions atmosphériques de bioxyde de carbone.

De nombreux témoins s'accordent à dire que Forêts Canada devrait non seulement être un initiateur de la recherche mais servir aussi de coordonnateur et d'intermédiaire pour faciliter la collaboration des principaux intervenants du secteur forestier en matière de recherche et de développement. Quand les crédits se font rares, il est évident que pour mieux les gérer, il convient de *tisser les organismes de recherche un réseau serré* où tous les intéressés se comprennent et acceptent de collaborer. Dans toutes nos entreprises d'ordre économique et environnemental, *la technologie et l'innovation seront des éléments essentiels à notre compétitivité*, et le Canada doit, pour relever ce défi, faire un effort de coordination nationale en matière de recherche.

...comment peut-on s'assurer que la recherche sera effectuée en fonction de ces priorités si celles-ci ne peuvent pas être coordonnées avec les priorités des propriétaires de la ressource, c'est-à-dire les provinces? Il nous faut un système plus efficace que celui qu'on a actuellement. — L'honorable Frank Oberle, ministre fédéral des Forêts (fascicule 13: 14).

En ce qui concerne les orientations de la recherche, la gamme semble illimitée, mais l'ordre de priorités n'est pas toujours bien établi. Plusieurs témoins clés ont pris soin de dire que certains domaines étaient plus importants que d'autres pour Forêts Canada. Ainsi, la recherche sur la croissance et la productivité serait l'une des plus grandes priorités.

Certaines choses seraient mieux effectuées par le gouvernement fédéral. Ainsi, l'étude de la croissance et de la production, les développements théoriques et le développement à long terme de parcelles d'essai sont autant de choses fondamentales qui devraient relever d'un organisme fort stable pendant une très longue période.

À mon avis, le gouvernement fédéral devrait modifier son rôle dans le secteur de la recherche, cesser d'essayer de régler des questions intéressantes le public et revenir aux questions fondamentales que les autres organismes ne peuvent étudier. Il faudrait laisser aux universités et aux gouvernements provinciaux, qui ont plus de souplesse et sont plus proches de la base, le soin de régler les problèmes immédiats. — Gordon L. Baskerville, doyen de la faculté de foresterie, Université du Nouveau-Brunswick (fascicule 1: 52-53).

L'une des caractéristiques de la recherche par le passé doit s'inscrire de manière encore plus fondamentale dans la pratique à l'avenir, soit l'établissement de liens plus efficaces de coordination et de collaboration avec des partenaires de la recherche comme Paprican, Forintek, Ferric, le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada (CRSNG), les services provinciaux des forêts, les universités et l'industrie. Des obstacles d'ordre structurel empêchent l'intégration de nos divers programmes de recherche sur la forêt et la mise en application de leurs résultats. Selon des témoins, les rapports nécessaires pour favoriser cette intégration et cette mise en application n'existent toujours pas aujourd'hui entre l'industrie, les chercheurs et les responsables fédéraux et provinciaux!

*Les rapports étroits qui ont toujours existé entre Paprican et Forêts Canada ont permis de mettre un terme à tout dédoublement des activités de recherche visant les pâtes et papiers. Ils ne nous ont cependant pas permis jusqu'à maintenant d'intégrer les activités de recherche et de développement portant sur les pâtes et papiers et celles qui portent sur les autres produits forestiers dans le cadre des programmes des laboratoires gouvernementaux. On a commencé à corriger cette lacune, mais il reste encore beaucoup à faire avant de déboucher sur des modalités efficaces. Il est très souhaitable que cet aspect du mandat de Forêts Canada soit bien précisé dans le projet de loi qui vise la création du ministère.*

— Peter E. Whist, président-directeur général, Institut canadien de recherche sur les pâtes et papiers (fascicule 6:9).

*... Pour ma part, je pense que les responsables du contrôle des incendies de forêt sont convaincus que le rôle de Forêts Canada, surtout en matière de contrôle des incendies, a été déprécié à tel point qu'il est pratiquement inexistant au Canada, par rapport à l'époque où il existait un institut relevant du Service canadien des forêts. Nous souhaitons qu'on accorde une nouvelle importance au contrôle des incendies de forêt et aux recherches sur cette question au Canada. Il est indispensable que Forêts Canada joue un rôle important dans cet aspect de l'aménagement de nos ressources forestières.*

*... De toute évidence, tant par le passé qu'à l'avenir, le rôle de Forêts Canada doit porter sur les recherches aux fins de documentation.*

*Ces recherches doivent pouvoir s'appliquer à l'aménagement forestier et aux activités de contrôle des incendies de forêt en particulier.*

— Allan Jeffrey, directeur, Centre interservices des feux de forêt du Canada (fascicule 10:32).



*une stratégie vigoureuse du secteur forestier au Canada. Une de nos principales préoccupations doit être, croyons-nous, de donner sa place à la technologie et l'innovation dans le domaine très important de la commercialisation internationale.* — A.K. French, président-directeur général, Forintek Canada Corporation (fascicule 15:23).

Toutefois, malgré ses réussites passées et actuelles ainsi que sa renommée internationale, *Forêts Canada semble tirer de l'arrière dans la recherche et le développement*, compte tenu de l'évolution des techniques de gestion forestière, de la globalisation de l'économie mondiale et de la situation privilégiée du Canada en tant que pays de forêts. Le besoin d'innover dans les sciences et la technologie se fait de plus en plus sentir, afin que notre pays puisse continuer à s'adapter aux nouvelles tendances et relever les défis d'un marché de plus en plus concurrentiel. Plus important encore, nous devons y parvenir d'une manière qui garantisse le succès de la mission tendant au développement durable de nos forêts.

*Bon nombre d'entre vous savent que nous ne pouvons pas tirer grand orgueil du résultat de nos recherches sylvicoles. Nous venons au dernier rang parmi les pays du Groupe des sept pour ce qui est des efforts et des investissements consentis dans le domaine de la recherche sylvicole.* — J.R. Carrow, doyen de la faculté de foresterie, Université de Toronto (fascicule 1:27-28).

S'il est vrai que Forêts Canada s'est engagé intensément dans la recherche et le développement au fil des ans et que la grande qualité de ses travaux est reconnue, le Canada a pourtant grand besoin d'améliorer sa situation par rapport à d'autres pays, notamment dans la *recherche concurrentielle appliquée*. Selon un des moyens de comparaison les plus utilisés, l'indice des dépenses brutes en recherche et développement (DBRD) sur le produit intérieur brut (PIB), le Canada obtient la cote de 1,4 p. 100 alors que les États-Unis et le Japon se situent respectivement à 2,7 et 2,9 p. 100.<sup>25</sup>

En 1985, par exemple, le Canada a consacré environ 0,85 p. 100 des ventes totales de produits forestiers à la recherche forestière comparé à 1,75 p. 100 pour la Suède.<sup>26</sup> La Suède et la Finlande, deux gros concurrents du Canada sur les marchés internationaux des produits forestiers, consacrent toutes deux presque deux fois plus d'argent à la recherche, et même de petits pays comme la Suisse et les Pays-Bas dépensent, toutes proportions gardées, plus que le Canada en matière de recherche forestière.<sup>27</sup> Les Scandinaves en particulier ont connu du succès dans la *recherche appliquée*. Ils ont pratiquement, par exemple, pris la tête du marché mondial de la conception et la production d'équipement de traitement du bois.



*l'aménagement forestier polyvalent soit communiqué rapidement aux responsables de la gestion forestière afin que l'on puisse réexaminer et, si nécessaire, modifier les stratégies régionales, provinciales et fédérales de développement.*

*Forêts Canada est un ministère qui fait autorité sur le plan scientifique, au niveau national et international. Il est donc de première importance que des ressources financières suffisantes soient mises à la disposition du ministère des Forêts pour qu'il puisse effectivement mener à bien sa mission, en développant et exploitant le capital de connaissances dont il dispose déjà.* — Roger A. Ashby, président, Produits des pâtes et papiers Domtar (fascicule 25:7).

Au fur et à mesure des compressions qui en ont affecté la taille et la portée au cours des dernières décennies, Forêts Canada a dû se départir, dans certains domaines, de ses installations de recherche. D'autres les ont heureusement reprises en main pour leur donner un nouveau souffle. Ainsi, Forintek a été créée en 1979 à titre de société à but non lucratif en vue de poursuivre les travaux concernant les produits du bois qui étaient auparavant réalisés par les laboratoires du SCF à Vancouver et à Ottawa. Les instituts voués à l'aménagement forestier et aux disciplines de lutte contre les incendies du SCF n'ont malheureusement pas connu un sort aussi heureux et leurs compétences ont été en grande partie perdues.

L'Institut canadien de recherches en génie forestier (Feric) qui consacre une bonne partie de ses travaux à l'exploitation forestière est un autre organisme très compétent et efficace. Celui-ci a été créé en 1975 pour constituer une association entre le gouvernement du Canada et l'industrie forestière.

Un autre modèle, l'Institut canadien de recherches sur les pâtes et papiers (Paprican), constitue le chef de file en matière de recherche dans ce secteur. Le gouvernement fédéral a fourni les immeubles et installations de départ, mais il n'acquitte aucune dépense de fonctionnement et n'assume aucune responsabilité de gestion.

*Nous avons l'intention de parler de la nécessité d'un ferme engagement de la part du gouvernement fédéral en faveur de la technologie et de l'innovation dans le secteur des produits du bois de l'industrie forestière. Tout d'abord, nous appuyons la décision du gouvernement fédéral de créer le nouveau ministère des Forêts. Ce nouveau ministère s'impose, croyons-nous, si l'on veut donner l'importance et la vigueur nécessaires à*

## 2C. LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE : UNE TRADITION

Nous insistons beaucoup, tout au long du rapport, sur la nécessité d'élargir et de consolider le mandat de *Forêts Canada* afin que le ministère puisse jouer un rôle prépondérant dans l'accomplissement de sa mission tendant au développement durable de nos forêts. Toutefois, il peut être ironique de penser que le rôle le plus traditionnel de Forêts Canada — la recherche — est celui qui profiterait peut-être le mieux d'une attention accrue.

Depuis un siècle, la contribution la plus solidement reconnue du gouvernement fédéral dans le secteur forestier se situe dans le domaine de la recherche et du développement. L'idée que la recherche dans les sciences et la technologie forestières devrait servir de pivot pour le nouveau ministère des Forêts fait encore aujourd'hui l'unanimité, ce qui n'exclut pas l'élargissement de son mandat à des domaines comme la gestion des opérations forestières, le développement de l'industrie forestière, la planification environnementale, et ainsi de suite.

Au cours des quatre-vingt-dix ans depuis sa fondation en 1899, le Service canadien des forêts est devenu un institut de recherche forestière des plus sérieux, et ses chercheurs spécialisés se répartissent d'un bout à l'autre du Canada au sein des six centres forestiers régionaux, de deux établissements nationaux de recherche et de sept laboratoires régionaux. Il a donné le ton aux travaux de recherche et de développement effectués au Canada dans le secteur forestier, souvent de concert avec d'autres intervenants provenant entre autres de l'industrie, et il s'est acquis une renommée à l'échelle internationale.

Le Service canadien des forêts n'a pas toujours limité ses activités à la forêt naturelle; il lui est arrivé d'intervenir en faveur de la forêt urbaine. Par exemple, il est venu en aide à la ville de *Fredriction* qui, depuis un demi-siècle, cherche à protéger ses ormes contre la maladie hollandaise. La «ville des grands ormes» a réussi à prolonger la vie de ses arbres grâce à des traitements mis au point par le Service pour retarder la progression de la maladie. On a pu ainsi procéder à la plantation d'autres espèces de feuillus avant que les ormes majestueux soient définitivement perdus.

Le ministère des Forêts devra, dans le cadre de ses futures activités de recherche, entreprendre des études scientifiques qui permettront d'informer ceux qui gèrent la forêt des conséquences environnementales de l'intégration de la gestion forestière concernant la faune et les activités de pêche. Ces études pourront être entreprises par le ministère des Forêts lui-même ou éventuellement en collaboration avec les services provinciaux et le secteur privé. Il est important que le résultat de ces études de

En résumé, les recommandations ci-dessus indiquent à quel point le Comité est persuadé que le nouveau ministre fédéral des Forêts doit se voir confier un mandat fort au sein même du gouvernement fédéral. Autrement, il y a fort peu de chance qu'il arrive jamais à retrouver la confiance du public et à rétablir sa crédibilité.

**RECOMMANDATION N° 13 —** Le Comité recommande que dans toutes les activités du gouvernement fédéral qui sont liées aux ressources forestières, quoique de façon moins particulière (comme la politique fiscale, la réglementation des pesticides, les programmes de développement régional et les tribunes publiques sur l'environnement), obligation soit faite de consulter officiellement Forêts Canada, par la conclusion de protocoles d'entente et l'établissement de comités interministériels.

## Autres ministères fédéraux

Outre les ministères mentionnés, il existe une bonne douzaine d'autres ministères et organismes fédéraux qui ont une portée directe ou indirecte sur le ministère des Forêts. Par exemple, les Finances, le Revenu national et l'Agriculture ont tous d'importantes incidences forestières.

Les plus importants d'entre eux sont le ministère des Finances et celui du Revenu national. Chaque année, les recettes fédérales tirées de l'exploitation des forêts dépassent 2,3 milliards de dollars, alors que les dépenses fédérales n'atteignent pas 0,5 milliard de dollars. Ce ratio de cinq à un fait nettement ressortir pourquoi le fédéral doit s'engager à fond dans le secteur des forêts.

*Quant au régime fiscal et au crédit sylvicole pour les propriétaires de boisés, il est important que le ministère des Forêts montre la direction en établissant des comités interministériels avec le ministère du Revenu, le ministère de l'Agriculture... — Victor Brunette, directeur, Fédération des producteurs de bois du Québec (fascicule 8:11).*

Dans chacun de ces domaines, il est essentiel que le ministère des Forêts adopte des mesures afin d'assurer des liens de communication étroits avec tout organisme fédéral qui s'intéresse à la question forestière. Plus les liens seront officiels, mieux cela vaudra.

Au début des années 1980, le *Comité fédéral sur la stratégie forestière du Canada* semble avoir fonctionné à merveille à titre de principal comité interministériel sur la question des forêts au niveau fédéral. Un sous-ministre adjoint de l'époque l'a qualifié d'instrument essentiel pour l'avancement de la cause forestière dans l'ensemble de la bureaucratie fédérale. Composé surtout de cadres moyens mais pouvant facilement faire appel à des gestionnaires supérieurs, le Comité était devenu un élément crucial du réseau forestier dans la capitale fédérale. Nous exhortons Forêts Canada à ranimer ce comité, ou à le remplacer par un organisme adéquat, bien que les changements structurels proposés rendent sa présence moins nécessaire.

Le Comité s'est vivement intéressé à un autre organisme, cette fois de nature fédérale-provinciale, soit le Centre interservices des feux de forêt du Canada établi à Winnipeg. Comme nous l'expliquions dans le chapitre un, il s'agit d'un exemple unique en son genre d'une collaboration intergouvernementale dans un but particulier dont le mode de fonctionnement pourrait sans doute s'appliquer à tout un éventail d'activités coopératives.



*devenne une lutte entre les deux ministères, mais que nos efforts soient plutôt complémentaires.* — Howard Wilson, directeur général de la politique commerciale, ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur (fascicule 22:51).

Le secteur forestier canadien pense aussi que Forêts Canada devrait s'engager sur la scène internationale.

*Je crois effectivement que les aspects industrie forestière du commerce international devraient être concentrés au nouveau ministère.* — Cecil Flemmiken, président-directeur général, Produits forestiers Canadian Pacific Limitée (fascicule 24:28).

RECOMANDATION N° 12 — Le Comité recommande que le champ de compétence du ministère des Forêts soit élargi afin qu'il comprenne les questions d'ordre international touchant la concurrence, la technologie et les règlements sur l'environnement, par l'affectation de ses propres délégués forestiers dans des postes stratégiques partout dans le monde et par l'intensification de sa collaboration avec le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur dans le cadre d'initiatives touchant la commercialisation des produits forestiers, dont le soutien direct de certains projets forestiers de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et du Centre de recherches pour le développement international (CRDI).

En matière de politique commerciale, il existe un comité consultatif de l'industrie et du commerce où siègent des représentants de l'industrie forestière. Le Groupe de consultation sectorielle sur le commerce extérieur (SAGIT) s'intéresse plus précisément aux produits forestiers. Les industries d'un bout à l'autre du Canada y sont largement représentées selon leur secteur, de même que les milieux syndicaux, patronaux et universitaires. Cet organisme vise à mettre au point une position de négociation qui s'aligne étroitement sur la réalité et sur les perspectives d'expansion de l'industrie à l'étranger. Forêts Canada joue un rôle important dans ses discussions et, selon les informations obtenues, les dirigeants industriels voient dans ce processus une façon très efficace d'influer sur les positions adoptées par le gouvernement.

*Je suppose que c'est au ministère des Forêts qu'il appartient d'établir sa propre liste d'intérêts qu'il peut avoir à l'étranger. Il est fort probable qu'elle soit très étendue, qu'elle aie des problèmes politiques particuliers au développement de possibilités en matière d'aide à l'étranger, en passant par la commercialisation et bien d'autres intérêts encore.*

*En particulier, le Canada devra démontrer au monde entier au cours des prochaines années que les forêts canadiennes sont gérées de façon responsable et durable, afin de contrecarrer tout projet étranger de restreindre nos exportations pour des raisons environnementales, c'est-à-dire le «protectionnisme vert». — Robert Burchill, directeur général de l'agro-alimentaire, des pêches et des produits de ressources, ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur (fascicule 22:50 et lettre du 30 mai 1990, p. 3).*

Compte tenu de la compétence particulière du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur, le Comité souhaite une collaboration des plus étroites entre Forêts Canada et ce ministère. Il importe que Forêts Canada mette directement l'accent sur les connaissances du secteur des ressources forestières, tout en sachant aussi tirer profit des talents et de l'expérience des spécialistes du commerce extérieur.

*Si nous voulons que le secteur forestier soit bien représenté à l'étranger, pour ce qui est de l'accès ou du développement commercial, par exemple, nous devons nous assurer que notre ministère des Forêts a une connaissance générale approfondie des exigences et des besoins de ce secteur. Cela dit, je pense que nous pouvons tous deux très bien représenter les intérêts de ce secteur à l'étranger, compte tenu des compétences particulières de chacun. Pour que nos efforts soient couronnés de succès, il ne faudrait pas que cela*

## Ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur

Le nouveau ministère des Forêts est en excellente posture pour influencer favorablement sur la politique forestière internationale. En fait, il possède déjà un service restreint des affaires internationales dont les activités se limitent surtout aux échanges traditionnels dans le domaine de la recherche scientifique. Le ministère semble maintenant réorienter et intensifier ses efforts pour tenir compte de tout l'éventail du secteur forestier, et mettre au point sa propre stratégie concernant les affaires internationales. On espère ainsi que des spécialistes de Forêts Canada puissent être détachés auprès des principales ambassades et des principaux consulats du Canada.

*Rassons maintenant au rôle de Forêts Canada tel que nous le concevons. Nous avons d'abord parlé de la compétitivité sur les marchés internationaux, et il faut vous dire que cette capacité dépend largement de la capacité de l'industrie de prévoir le changement, et de s'y adapter. Nous estimons que Forêts Canada doit devenir un intervenant essentiel dans le dialogue économique international, et surveiller de près les événements qui pourraient jouer sur notre compétitivité. En ce moment, le ministère devrait s'intéresser à des questions comme celles des sciages de résineux, des normes pour le contre-plaqué, et bien sûr, des bardeaux et bardeaux de fente. Nous estimons qu'il est essentiel pour préserver la compétitivité de l'industrie qu'il y ait une bonne communication entre l'industrie et le gouvernement. — I.D. Bird, président, Association des industries forestières de l'Ontario (fascicule 23:6-7).*

À l'heure actuelle, les fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur s'occupent de trouver des débouchés éventuels aux exportations canadiennes, de transmettre des renseignements commerciaux aux industriels canadiens, de promouvoir les produits canadiens à l'étranger et de venir en aide aux entrepreneurs canadiens qui veulent exporter ou élargir leurs marchés étrangers. Ce soutien est offert par les centres de commerce international établis dans chaque province, par les groupes régionaux ou sectoriels de l'administration centrale du Commerce extérieur et, mieux encore, par les délégués commerciaux et consulats à l'étranger.

Pour l'année financière 1989-1990, Affaires extérieures et Commerce extérieur Canada disposait, à l'étranger, de 21 années-personnes chargées de la promotion et de l'exportation des produits forestiers et d'à peu près le même nombre au Canada. Il estime que les années-personnes affectées à l'étranger coûtent environ 250 000 \$ chacune la première année et par la suite 175 000 \$ par année. Dans le cadre du Programme de développement des marchés d'exportation (PDME), les dépenses pour le secteur des produits forestiers se sont élevées à 1,37 million de dollars au cours du dernier exercice.

officiellement le rôle d'intermédiaire entre l'industrie et le gouvernement fédéral, de sorte qu'il soit inutile de s'adresser à dix ministères et divers organismes fédéraux, le ministère aurait un rôle très utile à jouer, rôle qui, hormis toute considération politique, serait très intéressant pour les autres ministères.

Notre secteur d'activité préférerait n'avoir à traiter qu'avec un seul ministère sans avoir, comme c'est souvent le cas, à se demander à qui s'adresser. — Adam Zimmerman, président-directeur général, Forêts Noranda (fascicule 24:7-8).

La direction générale des produits forestiers du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie est manifestement une anomalie et devrait travailler à la réalisation des mêmes objectifs que le ministère des Forêts en faisant partie. — William Fullerton, président, Association forestière canadienne (fascicule 5:28).

En raison de l'opinion qui règne dans l'industrie, de l'importance que revêt pour la foresterie canadienne le travail accompli par la Direction des produits forestiers et, enfin, de la portée globale du mandat qui doit être confié à Forêts Canada, le Comité estime que cette direction doit faire intégralement partie du nouveau ministère des Forêts.

**RECOMMANDATION N° 11 — Le Comité recommande que la Direction des produits forestiers du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie soit transférée au nouveau ministère des Forêts qui serait notamment chargé de la consultation auprès de l'industrie.**



*Le marché nord-américain de la construction industrielle légère vaut plus de 95 milliards de dollars par année... Pourtant, le bois occupe seulement 7 p. 100 environ de son potentiel sur ce vaste marché.*

*Sur un plan plus général, nous devons faire en sorte que les produits canadiens du bois soient bien traités par les règlements de plus en plus exigeants qui régissent la construction des édifices sur les marchés national et international. Bien sûr, je songe ici au code et aux normes pour la construction des immeubles.*

*L'accès aux marchés exige une direction énergétique, des fonds et une culture axée sur la technologie et l'innovation. Il exige l'éducation des concepteurs, architectes, lotisseurs et entrepreneurs futurs. Le public doit comprendre que l'utilisation du bois pour tous les types d'abris est un apport important au développement durable. Il s'agit d'un problème national où le gouvernement du Canada peut prendre l'initiative, conjointement avec les provinces et l'industrie.* — A.K. French, président-directeur général, Forintek (fascicule 15:28-29).

La consultation auprès de l'industrie s'accomplit par l'entremise de toute une gamme d'organismes dont le Conseil consultatif du secteur des forêts (CCSF), qui réunit les représentants des milieux industriels, syndicaux et universitaires, et une organisation consultative fédérale-provinciale, le Comité d'expansion de l'industrie forestière (CEIF). L'industrie possède elle aussi ses propres organismes comme l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers et le Conseil des industries forestières de la Colombie-Britannique. La Direction des produits forestiers traite en outre avec des établissements de recherche gouvernementaux, comme le Conseil national de recherches (CNR), ou en partie privés, comme Forintek, ou entièrement privés, comme Paprican. Elle entretient des contacts réguliers avec certains organismes internationaux.

Si Forêts Canada doit avoir pour mission d'ouvrir la voie au développement durable du secteur canadien de la forêt, il importe que le nouveau ministère soit placé au coeur même de l'action pour servir d'intermédiaire entre les principaux intervenants — les industriels, les environnementalistes, les sylviculteurs, les provinces et le gouvernement fédéral lui-même — dans le cadre du processus de rationalisation et de conciliation des intérêts communs du secteur forestier. À cette fin, il doit avoir la responsabilité fédérale des ressources forestières et du secteur forestier.

*Enfin, nous avons été consultés au sujet du rôle du ministère fédéral des Forêts. Celui-ci doit être considéré comme un intermédiaire pour la mise en place des divers aspects de la stratégie dont nous venons de parler. Celle-ci met en cause divers ministères, et si le ministère des Forêts jouait*

## Ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie

Si l'on veut que le gouvernement fédéral joue un rôle prépondérant dans le domaine de la foresterie, il serait contre-indiqué, de l'avis du Comité, qu'on sépare la gestion des ressources forestières et celle de leur exploitation commerciale. Pour des raisons identiques à celles qui nous ont fait recommander la consolidation des activités concernant les ressources forestières, nous recommandons vivement l'intégration des relations fédérales avec l'Industrie au sein du nouveau ministère des Forêts.

*Au niveau du développement industriel, nous trouvons surprenant que le gouvernement fédéral n'ait pas confié à Forêts Canada le mandat de veiller au développement de son industrie forestière. C'est un mandat qui continue de relever du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, où c'est un dossier parmi beaucoup d'autres. Nous suggérons au gouvernement de considérer sérieusement la possibilité de transférer à Forêts Canada les fonctionnaires du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie qui sont affectés au secteur forestier. Ce serait un contexte beaucoup plus adéquat pour l'industrie et pour le pays. — André Duchesne, directeur général, Association des industries forestières du Québec (fascicule 16:11).*

À l'heure actuelle, la Direction des produits forestiers, principale responsable des relations du gouvernement fédéral avec l'industrie forestière, relève du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie. Composée de quelque 24 employés qui travaillent à Ottawa et de 14 autres répartis dans des bureaux d'un bout à l'autre du Canada, avec un budget d'exploitation d'environ 750 000 \$ en 1989, plus une allocation de 3,5 millions de dollars au titre des subventions et contributions, la direction mène diverses initiatives de commercialisation de concert avec l'industrie, notamment dans le cadre de missions commerciales et techniques à travers le monde. Pour le compte également de l'industrie, elle exerce des pressions sur les milieux gouvernementaux, en particulier dans le domaine des nouveaux règlements en matière d'environnement. La direction s'occupe aussi beaucoup de renseignements industriels et elle effectue des comparaisons de prix avec les concurrents des autres pays. De façon générale, la direction s'efforce de faire valoir le point de vue des producteurs forestiers *au sein même* du gouvernement et, à cette fin, collabore étroitement avec d'autres intervenants fédéraux de première importance dont les Affaires extérieures, en matière de mise en marché et de commerce, l'Environnement, en matière de réglementation, et aussi Forêts Canada. Dans ces contextes particuliers, elle traite également avec les provinces.

RECOMMANDATION N° 10 — Le Comité recommande que le nouveau ministère des Forêts soit doté des moyens et des installations nécessaires à la cartographie, aux systèmes d'information géographique et à l'ensemble de la technologie relative aux bases de données et aux inventaires concernant les forêts, et que ce service soit lié directement au Centre canadien de télédétection, sous l'égide du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Ces propos sont éloquentes. Les témoins n'ont pas cessé d'insister sur la nécessité de fonder les objectifs du développement forestier durable sur des connaissances factuelles et de tenir compte de l'évolution de la dynamique forestière si nous voulons que ces objectifs soient durables.

Un des problèmes fondamentaux qui se pose lorsque l'on veut déterminer ce dont nous disposons en termes de peuplement tient au fait que si des efforts prodigieux en matière d'inventaire ont été déployés depuis que l'importance de l'exploitation forestière est reconnue au Canada, une grande partie de cet inventaire était axée sur les possibilités de commercialisation, si bien que, en général, beaucoup de caractéristiques qui permettent de définir biologiquement le peuplement et qui devraient être classifiées et inventoriées, n'ont pas été incluses dans la base de données. Partout en Amérique du Nord où des tentatives d'inventaire de peuplement ont été effectuées, on se heurte au même problème : les caractères clés sont tout simplement absents. — Ken Lertzman, professeur adjoint, Programme de gestion des ressources naturelles, Université Simon Fraser (Comité permanent de l'Environnement, fascicule 33:46).

Il ne fait aucun doute que Forêts Canada doit disposer de ses propres moyens de télédétection pour que le Canada demeure à l'avant-garde dans le domaine des inventaires forestiers.

La cartographie qui se fait actuellement est presque toujours numérique; elle se fonde sur une technologie et des renseignements provenant de systèmes spatiaux, par exemple le satellite SARSAAT. Les systèmes plus perfectionnés en sont encore à l'étape de l'élaboration. Il y a ce qu'on appelle le système [MEIS, système d'imagerie multispectral]... C'est ainsi que nous négocions... pour appliquer ce système à la foresterie. Un système d'imagerie multispectral dont les instruments sont logés dans un avion volant à haute altitude peut être utilisé en foresterie. Une fois mis au point, il pourra même communiquer des renseignements sur la croissance et le rendement et des données très précises sur la composition des espèces d'un endroit particulier.

Evidemment, cela coûterait beaucoup trop cher pour qu'une seule province puisse créer un tel système et le mettre en place. Quand nous envisageons un engagement fédéral plus ferme à l'égard de la forêt au-delà de la portée des ententes, c'est dans des domaines comme celui-là que nous avons l'intention de jouer un rôle plus important. — L'honorable Frank Oberle, ministre fédéral des Forêts (fascicule 12:19).



## Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources

La foresterie moderne dépend si intimement de la technologie appliquée, notamment des systèmes d'information géographique, qu'il serait inconcevable que le nouveau ministère des Forêts n'ait pas ses propres ressources dans ce domaine. À l'ancien ministère était rattaché l'Institut de gestion forestière (IGF) dont les ressources se retrouvent en grande partie maintenant au Centre canadien de télédétection (CCT). (L'actuel directeur du Centre est l'ancien directeur de l'Institut).

Du point de vue technologique, il convient que le CCT continue de garder ses liens avec la physique et l'aéropatiale. Nous croyons cependant — et nous présumons que le CCT collaborerait volontiers — que Forêts Canada devrait se doter des moyens d'exploiter les données sur les forêts de manière à tirer pleinement profit des techniques développées par le CCT. Pour donner plus de poids à cette proposition, il se dégage des témoignages que nous avons entendus, une recommandation particulière qui fait presque l'unanimité et qui a semble prendre constamment le pas sur les autres, est celle de l'urgence de doter Forêts Canada d'une base de données nationale sur les forêts.

*Comme je vous l'ai déjà dit, je suis persuadé que la pression de systèmes nouveaux et importants aura un rôle à jouer. Sans entrer dans les délais techniques, je dois vous dire que nous allons faire de gros investissements pour mettre au point de nouvelles techniques de télédétection. Ces nouveaux systèmes dans certains cas sont très onéreux et il serait stupide, par exemple, que chaque province ait le sien. Voilà donc un domaine dans lequel le gouvernement fédéral pourrait recueillir les données d'ensemble et ensuite les partager avec les provinces en fonction de leurs besoins et en leur faisant payer le service fourni. Nous sommes très déterminés sur ce point et une partie des crédits qui seront alloués dans le cadre des ententes de développement des ressources naturelles seront utilisés à cette fin.*

— L'honorable Frank Oberle, ministre fédéral des Forêts (fascicule 2:17).

*Je regrette d'avoir à le dire, mais il manque beaucoup de données, car la base de données est inadéquate. Étant donné toutes les techniques à notre portée, les satellites et ainsi de suite, rien ne nous empêche de nous faire un tableau simple, clair, utile et complet des forêts canadiennes et de leur état.*

— J. A. Béard, président, Institut canadien de recherches en génie forestier (fascicule 6:27-28).

*Il a été proposé que les pays se donnent comme objectif de créer des parcs et des aires protégées sur 12 p. 100 de leur superficie. Mais il y a encore plus important que de protéger un pourcentage prédéterminé de terres: il faut faire en sorte que tous les types d'écosystèmes forestiers soient représentés et que chaque étendue de terres ainsi protégée soit suffisamment vaste pour qu'elle puisse constituer indéfiniment un écosystème forestier viable.*

— Paul Griss, directeur général, Fédération canadienne de la nature (fascicule 19:10).

En comparaison, d'autres intervenants majeurs, comme la Nouvelle-Écosse, l'Ontario, le Manitoba et le Yukon tendent à placer la gestion des forêts, des parcs, de la faune et des terres sous l'égide d'un seul ministère. Nous l'avons déjà souligné, pour des raisons de *masse critique*, il faut un ministère suffisamment fort et de bonne envergure pour pouvoir traiter de façon cohérente et crédible avec les gouvernements tant fédéral que provinciaux. Les forêts du Canada *méritent* cette attention globale et soutenue; le développement durable l'exige.

## RECOMMANDATION N° 9 — Le Comité recommande que les activités du Service canadien des parcs passent d'Environnement Canada au nouveau ministère des Forêts de manière à favoriser la pratique de l'aménagement intégré des ressources forestières du gouvernement fédéral en fonction de la mission nationale de mise en oeuvre du développement durable de nos forêts.

Précisons que cette recommandation vise explicitement la question des *ressources forestières* confiées au Service canadien des parcs, soit le secteur d'activité le plus considérable de cet organisme. Toutefois, divers éléments du Service des parcs pourraient être confiés avec profit à d'autres ministères fédéraux si jamais l'on juge à propos de les fragmenter. Par exemple, les *parcs marins*, entre autres le nouveau projet concernant le Saguenay et le Saint-Laurent, pourraient éventuellement relever du ministère des Pêches et des Océans, tout comme les *lieux historiques nationaux* pourraient relever du ministère des Travaux publics. Autrement, l'ensemble de la structure actuelle du Service des parcs pourrait continuer d'être administré efficacement au sein du ministère des Forêts.

Pour en revenir à la question principale, nous ne gérons pas les régions boisées dans les parcs nationaux au sens qu'on donne habituellement au terme gestion de forêt. Nous nous occupons des arbres en fonction du système écologique plus général, nous nous occupons de l'interaction des arbres avec la faune et la flore. Même les arbres morts représentent un certain habitat faunique.

Voilà pourquoi dans le cas des parcs canadiens, nous voulons protéger une partie représentative de chacun des principaux systèmes écologiques du Canada. Cela ne veut pas dire qu'il faut les cloîtrer tous et interdire à quiconque d'y entrer, mais simplement qu'on veut permettre aux gens de voir à quoi ressemble une zone non exploitée, comment les systèmes naturels réagissent les uns sur les autres, et s'en servir pour contrôler l'évolution ailleurs; cela permet de mieux comprendre diverses réactions et de protéger cette source de gênes en vue de choses qui n'ont pas encore été inventées. — Jim Collinson, sous-ministre adjoint, Service canadien des parcs, ministère de l'Environnement (fascicule 25:25 et 33).

En dépit de ces distinctions, le Comité est d'avis que Forêts Canada et le Service canadien des parcs sont manifestement susceptibles de se renforcer mutuellement. Ils ont déjà formé une seule entité, ainsi qu'on nous l'a mentionné, et la séparation des parcs et des forêts relevant du gouvernement fédéral n'a été qu'une erreur de parcours, fruit d'un conflit de mandats vers la fin des années 1960 et le début des années 1970, et non le fait d'une stratégie fondée sur des principes de base ou une théorie quelconque. Si le gouvernement fédéral entend sincèrement promouvoir l'aménagement intégré des ressources forestières, la logique veut qu'il concentre en un seul portefeuille les responsabilités à l'égard de toutes les ressources de nature forestière. Il serait irrationnel de séparer la gestion des forêts de celle des parcs, de l'habitat faunique ou des autres éléments qui s'y trouvent. Sur les plans politique et administratif, la conservation, l'utilisation éclairée et la jouissance des ressources forestières ne font qu'un.

Pour réaliser le développement durable des forêts, nous croyons qu'il faut accorder de l'attention à quatre composantes principales. La première est la création d'un réseau national de parcs et d'autres protégés dans tout le Canada. Pour assurer un développement vraiment durable, l'aménagement forestier doit avoir pour objectif ultime de maximiser la biodiversité. Or, la conservation de la diversité et de l'intégrité de tout l'éventail des écosystèmes forestiers suppose de grandes étendues de terre, représentant tous les types de forêts que l'on trouve au Canada, qui doivent être réservées à des utilisations non extractives ou mises à l'abri de toute utilisation.

parcs nationaux seraient facilités et que parallèlement, et sous réserve de la disponibilité de ses ressources, Forêts Canada fournirait au Service des parcs, le cas échéant, son aide et ses conseils sur la question des terres forestières.

*C'est une question difficile, car le Canada a une réputation internationale quant à l'aménagement des parcs nationaux, dont les forêts font partie; pourtant, il ne s'agit pas d'aménagement forestier en tant que tel. Comme vous pouvez le voir dans le protocole d'entente, nous participons à divers travaux de recherche et réussissons à mieux comprendre le renouvellement des forêts, les maladies et l'incidence de diverses choses comme les pluies acides. Nous mettons de plus en plus souvent nos parcs à la disposition des chercheurs dont les travaux visent à mieux comprendre ce qui se passe dans un cadre naturel par opposition à une forêt aménagée. On peut dire sans exagérer que nous n'avons pas eu accès à autant de ressources que nous l'aurions souhaité pour approfondir certaines de nos recherches. Il est toujours frustrant de constater que nous ignorons certaines choses que nous aurions dû connaître, et je pense que c'est le cas en matière de forêts, tout comme pour la faune et d'autres domaines.*

— Jim Collinson, sous-ministre adjoint, Service canadien des parcs, ministère de l'Environnement (fascicule 25:38).

Aux yeux du Comité, cet échange d'intentions, fait dans un louable esprit de collaboration, ne saurait représenter un effort de gestion intégrée des 108 000 kilomètres carrés de zones forestières qui se trouvent sur le territoire des 34 parcs nationaux du Canada. On ne semble pas non plus s'être prévalu en toute logique des capacités scientifiques et opérationnelles proposées à l'égard de Forêts Canada. Pour ce qui est de la création de parcs dans les 18 autres régions écologiques naturelles du pays, dont près de la moitié se situent dans le Nord, et qui constituent des objectifs explicites du plan directeur du Service canadien des parcs, il semble que les capacités proposées pour le ministère des Forêts pourraient convenir tout à fait.

*Il est important de reconnaître que le Service canadien des parcs est responsable de la gestion de ces régions, car elles représentent divers systèmes écologiques du Canada. Nous ne les gérons pas comme des régions boisées ou des régions fauniques, mais plutôt en fonction de l'interaction globale du système écologique.*



## Ministère de l'Environnement (Service canadien des parcs)

S'il est vrai qu'il faudrait continuer d'interdire la coupe dans les forêts des parcs nationaux du Canada et les conserver dans leur état naturel, ces parcs représentent une occasion unique de pratiquer la gestion intégrée des autres valeurs forestières en général. Nos parcs constituent en quelque sorte des laboratoires où pourrait s'effectuer la recherche sur de nombreux aspects de la gestion des ressources en fonction du développement durable, des aspects comme les loisirs, la protection de la faune et de la flore, le maintien de la diversité biologique et la protection des forêts contre les incendies, les insectes et la maladie.

Si nous voulons tirer des avantages socio-économiques durables de nos forêts — bois, récréation, réserve naturelle, faune, biodiversité et ainsi de suite — nous devons gérer l'habitat intégral, soit le milieu qui procure ces avantages et qu'on appelle le milieu forestier. Il nous faut comprendre et reconnaître que la forêt peut fournir une telle gamme de valeurs mais qu'elle doit faire l'objet d'une gestion active.

...il aurait été souhaitable d'avoir un ministère fédéral disposant d'un mandat de gestion beaucoup plus vaste, un mandat intégrant la faune et la flore, les parcs, par exemple, pour que l'on puisse illustrer l'idée de gestion à objectifs intégrés au niveau fédéral. Nous aurions alors disposé d'un organisme ayant une responsabilité de gestion opérationnelle. Cela aurait d'ailleurs donné à l'organisme une crédibilité et une envergure énormes.

— J.R. Carrow, doyen de la faculté de foresterie, Université de Toronto (fascicule 1:43-44).

Le programme des parcs d'Environnement Canada reçoit globalement 387 millions de dollars et 4 692 années personnes au titre de ses activités annuelles. Ce qui revêt plus d'importance que ces chiffres aux yeux du Comité, toutefois, c'est que le transfert du Service canadien des parcs et du Service canadien de la faune à Forêts Canada ferait de ce nouveau ministère un organisme vraiment intégré de gestion des ressources forestières au niveau fédéral. Celui-ci serait alors structuré de façon à pouvoir assurer une gestion globale polyvalente des forêts, ce que n'est pas en mesure de faire actuellement le gouvernement fédéral.

Bien que, dans la gestion intégrée des forêts, la récolte du bois risque d'influencer ou de contenir les priorités écologiques, il est plus probable que les secteurs de la faune et des parcs l'emportent sur les pratiques de coupe.

Dans le protocole d'entente que le ministère de l'Environnement et celui des Forêts ont conclu en février 1990 à propos du Service des parcs, il était prévu que, sous réserve de la politique régissant les services des parcs, les projets de Forêts Canada visant l'utilisation des

*données scientifiques nécessaires pour bien gérer cette ressource. Je crois que les programmes scientifiques doivent être intégrés aux programmes de recherche forestière. — L'honorable Morris V. Green, ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick (fascicule 22:12).*

De toute évidence, Forêts Canada serait de loin l'instrument le plus efficace pour faire en sorte que l'influence du gouvernement fédéral à l'égard de *toutes* les valeurs de la forêt s'exerce dans le contexte d'une stratégie nationale du développement durable. Ce serait sûrement l'organisme qui permettrait le mieux de revitaliser des initiatives sérieuses concernant la *gestion globale de la faune* et de tenir compte des autres valeurs intégrées de la forêt. Alors que les ententes fédérales-provinciales sur la forêt constituent actuellement le principal instrument par lequel le gouvernement fédéral peut influencer la gestion, la mise en valeur et la conservation des ressources forestières du Canada, ces ententes concernent presque exclusivement l'exploitation commerciale du bois. Les programmes qui en découlent ne touchent à peu près pas aux valeurs écologiques, fauniques, récréatives et esthétiques des forêts.

*Le projet de loi C-29 ne s'écarte pas de cette conception axée sur la production de biens, qui oriente la politique nationale des forêts depuis plusieurs décennies et qui, pour un nombre croissant de Canadiens et de Canadiennes, apparaît désormais inacceptable. — Johannah Bernstein, conseillère juridique de la Fédération canadienne de la faune (fascicule 21:20).*

Selon le Budget des dépenses d'Environnement Canada pour 1990-1991, des budgets de 49,7 millions de dollars et de 369 années-personnes sont actuellement prévus pour les activités de préservation de la faune. Le Service canadien de la faune a perdu du poids depuis quelques années, son rôle actuel se limitant surtout à des activités de conservation dont la protection des oiseaux migrateurs et des espèces menacées ou en voie d'extinction. Assurément, il serait à la fois utile et possible de redonner vie à cet organisme et d'élargir son mandat.

Tout compte fait, il semble évident que pour aboutir à une gestion intégrée de toutes les valeurs de la forêt, il faut commencer par intégrer ces dernières sur la scène fédérale, et *le volet qui s'y prête le mieux est bien celui de la faune!*

**RECOMMANDATION N° 8 — Le Comité recommande que le Service canadien de la faune passe d'Environnement Canada à Forêts Canada où il redeviendrait, en collaboration, dans la mesure du possible, avec les organismes provinciaux et dans une perspective d'aménagement intégré des forêts, un organisme chargé de la gestion et de la recherche pour toute la faune canadienne, c'est-à-dire tant le gibier que les autres espèces.**

*Je crois également que le ministère fédéral des Forêts devrait aider les centres régionaux de recherche sur la faune. Un des principaux problèmes que nous avons en ce qui a trait à la faune est que nous n'avons pas les*

Pour le Comité, il est impensable que le nouveau mandat de Forêts Canada jouisse d'un crédit quelconque s'il ne comporte pas de volet majeur consacré à la question de la faune. Non seulement celle-ci est essentielle à la dimension polyvalente de l'engagement fédéral dans le domaine des forêts, mais nombreux sont ceux pour qui il est urgent que le Canada élargisse ses horizons quant à la gestion de la faune pour s'intéresser également au volet scientifique et technologique. Après tout, la faune, comme les arbres, représente une ressource naturelle renouvelable qui peut être exploitée, et elle devrait faire l'objet de principes de gestion semblables.

Effectivement, on nous a signalé que le texte législatif portant création du nouveau ministère des Forêts ne tient pas compte des recommandations que le Comité permanent de l'environnement et des forêts a présentées en 1988. Il y exhortait le gouvernement à faire en sorte que les nouvelles ententes fédérales-provinciales concernant les forêts reflètent l'intégration des objectifs touchant la faune et la forêt, et lui demandait de subventionner la gestion forestière en fonction du développement durable. Fait à noter, lors de son témoignage rendu devant le Comité, le nouveau ministre des Forêts n'a pas mentionné *expressément la faune ni la protection de l'habitat faunique* lorsqu'il a évoqué les principes devant régir les futures ententes fédérales-provinciales touchant les forêts.

*Nous préconisons non seulement l'intégration de la protection de la faune et de l'exploitation forestière, mais nous aimons aussi à définir la faune dans le contexte plus général du paysage. Nous essayons de nous éloigner de l'idée qu'il faut protéger la nature dans de petits îlots, pour prôner plutôt une gestion de l'ensemble du paysage canadien et, en particulier, bien sûr, des forêts.*

*...l'omission de la faune dans un document de ce genre n'est pas conforme à la stratégie nationale pour le secteur forestier canadien. Nous préférons que l'on s'intéresse aux forêts de façon globale, et non pas seulement au bois qu'elles contiennent.* — Robert Carswell, président, Habitat faunique Canada (fascicule 21:4-5).

À maintes reprises au cours de nos audiences, des témoins ont parlé de la faune pour illustrer les valeurs de nos ressources forestières autres que celles du bois, en insistant sur la nécessité de les gérer avec soin que les arbres.

**Ministère de l'Environnement (Service canadien de la faune)**

*Au ministère des Forêts, nous faisons des évaluations d'impact environnemental de nos programmes avant que ce ne soit obligatoire. Comme l'a déclaré le ministre, nos ententes constituent en fait le plus grand programme de remise en état de l'environnement jamais entrepris dans notre pays. Nous pensons que notre programme est bon sur le plan environnemental mais nous pouvons vous communiquer les rapports d'évaluation qui ont été effectués, ou du moins leur résumé, afin de répondre aux questions que vous voudriez poser. — Jag S. Maini, sous-ministre adjoint, Politique, ministère des Forêts (fascicule 14:25).*

**RECOMMANDATION N° 7 — Le Comité recommande, en ce qui concerne le Processus d'examen et d'évaluation en matière d'environnement (PEEE), de donner au nouveau ministère des Forêts, à l'égard des ressources forestières ou du développement industriel des forêts, des responsabilités statutaires concernant l'établissement de politiques et de procédures en vue de faire respecter la notion de développement durable des forêts lors des audiences et des décisions relevant du PEEE, notamment celle de faire comparaître s'il y a lieu, à titre d'experts, des spécialistes scientifiques de Forêts Canada.**



forestières dans cette région du pays, et le ministère provincial des Richesses naturelles est en fait le promoteur principal dans cette enquête. Dans le cas des audiences relevant du PEEB, convoquées par le ministère de l'Environnement, il est tout aussi critique d'assurer la participation obligatoire et significative des autorités forestières du gouvernement fédéral à la prise de décisions de cette nature. Autrement, il se pourrait que des organismes environnementaux définissent les caractéristiques de la gestion forestière au Canada, au lieu des responsables de cet élément au sein des Forêts. Le danger vient de ce que le PEEB impose des actions précises plutôt que la gestion des forêts, et que le processus, au lieu d'imprimer une direction à la gestion, ne fasse que suivre son cours. Ce serait une ironie que ne peuvent se permettre ni notre économie forestière ni notre environnement forestier, et ce n'est pas la meilleure façon d'assurer le développement durable des forêts canadiennes.

Un autre domaine que je tiens à mentionner est celui de l'examen des règlements environnementaux, des réformes et des mises à jour. Pour l'industrie des produits forestiers, en partie en raison de sa taille, et en partie en raison de sa nature, l'examen et la réforme des règlements environnementaux sont un élément absolument critique de la compétitivité à long terme. Cependant, nous devons nous assurer que l'application de ces règlements plus stricts et de ces normes environnementales plus exigeantes ne freineront pas fondamentalement la compétitivité internationale d'une industrie essentielle pour le pays, car à long terme ce ne serait pas dans notre intérêt; nous devons essayer de procéder de façon à tirer le meilleur parti possible, sur le plan technologique et industriel, de l'occasion que présente l'introduction de nouveaux règlements. Nous pensons que l'application de règles environnementales beaucoup plus strictes au cours des prochaines années, tant au Canada que dans le reste du monde, susciteront d'innombrables possibilités commerciales. — J. C. Mackay, sous-ministre adjoint, Industrie et technologie, ministère de l'Industrie, de la Science et de la Technologie (fascicule 19:36).

Le Comité est fermement d'avis que les ministères des Forêts, tant fédéral que provinciaux, devraient s'occuper automatiquement, avec les autorités de l'Environnement, de toutes les questions d'examen, d'évaluation et de règlement relatives aux forêts et à la foresterie. Non seulement Forêts Canada peut jouer un rôle important en ce qui concerne le PEEB du gouvernement fédéral lorsque les forêts sont en cause, mais il devrait aussi servir d'intermédiaire valable afin d'aider à coordonner la participation fédérale et provinciale aux examens et évaluations concernant l'environnement à mesure qu'ils se multiplient dans le secteur forestier.

*réglementation ne soit fondée sur la capacité de détection plutôt que sur une nécessité écologique, et par conséquent, nous souhaitons que les gouvernements procèdent là encore à de véritables consultations afin d'élaborer des règlements qui assurent une protection suffisante de l'environnement, tout en restant réalisables et abordables. — I.D. Bird, président, Association des industries forestières de l'Ontario (fascicule 23:8).*

Il devrait aller sans dire que, en réalité, la notion de développement durable des forêts comporte, en soi, un processus préalable d'évaluation environnementale. Dans tout PEEB, il faut croire que des preuves d'exploitation durables seraient une condition préalable. Par conséquent, si on parvient à instaurer la pratique du développement durable des forêts au Canada, il deviendra plus facile, du moins en principe, de réaliser des évaluations environnementales. Autrement dit, si la notion du développement durable des forêts est fermement établie, l'évaluation environnementale sera abordée de façon plus positive et efficace dès le départ. Tout en exprimant cette position avec prudence, le Comité estime néanmoins important de reconnaître et de comprendre ces principes qui mettent en évidence le caractère essentiel de la participation de Forêts Canada au PEEB fédéral.

*En matière d'évaluation environnementale, il est clair que si l'on nous demandait de formuler des recommandations sur le genre d'activités souhaitables, il serait très utile que nous puissions disposer d'un plan exposant les objectifs pour ce secteur et les utilisations jugées prioritaires. Mais le gouvernement fédéral ne peut pas lui-même prendre l'initiative d'imposer ces utilisations. Il ne peut qu'être réceptif aux utilisations dégagées par le principal gestionnaire des terres, c'est-à-dire la province, et en tenir compte naturellement dans ses propres décisions, dans ses démarches et dans ses actions. Par conséquent, nous sommes en un sens les bénéficiaires potentiels du système dont vous avez parlé et que la Colombie-Britannique essaie de promouvoir. — Raymond R. Robinson, président exécutif, Bureau fédéral d'examen des évaluations environnementales (fascicule 25:35).*

Par ailleurs, les enquêtes réalisées dans le cadre du PEEB posent de graves problèmes d'ordre pratique à la foresterie canadienne. Il est permis de croire qu'elles pourraient provoquer des fermetures ou avoir des répercussions dramatiques dans d'importants secteurs de l'économie forestière, de sorte qu'il importe au plus haut point d'entendre les représentants de ce milieu aux audiences relevant du PEEB. Ainsi, on peut dès maintenant prévoir que les audiences environnementales de recours collectif sur la gestion de la coupe du bois dans les terres domaniales de l'Ontario se solderont par l'imposition de pratiques

## Ministère de l'Environnement

Il est évident, d'après les propos qui précèdent et les recommandations qui suivent que le Comité a peu à peu adopté comme position que les ministères de l'Environnement seraient les *instruments de la politique et de la réglementation*, un peu à la manière des ministères des Finances, mais de préférence *n'aurait pas le rôle d'un organisme exécutif*. Nous soutenons parfaitement le principe fondamental, tel que recommandé par la Commission Brundtland, selon lequel les politiques et les disciplines en matière d'environnement doivent imprégner toute entité et toute décision fonctionnelles, ainsi qu'il en est pour les considérations économiques et financières. Les ministères de l'Environnement doivent également être en mesure de régir la mise en oeuvre de leurs politiques mais à l'exclusion de toute fonction d'exécution. Nous estimons toutefois important, en dernière analyse, que les *organismes fonctionnels mènent les opérations*. Cette distinction pourra sembler trop pointilleuse, mais elle est essentielle, selon nous, à nos recommandations visant à réaliser le développement durable des ressources forestières à l'échelle nationale au Canada.

## Processus d'examen et d'évaluation en matière d'environnement

Il est évident, à mesure que le public devient de plus en plus sensible à l'environnement, qu'aucun secteur n'est à l'abri des évaluations et des règlements dans ce domaine. Or, au Canada, il n'existe sans doute pas de secteur ayant de plus grandes conséquences sur l'environnement que celui des forêts. Ainsi que nous l'avons mentionné, en effet, *forêt et environnement* sont à peu près synonymes dans de vastes parties du Canada. C'est pourquoi le Comité trouve tellement essentiel que Forêts Canada participe d'office à toute enquête menée dans le cadre du PEEF qui concerne directement ou indirectement les forêts.

Les initiatives fédérales actuelles dans le domaine de l'environnement nous inquiètent beaucoup. Ce qui nous inquiète surtout, c'est la mesure dans laquelle ces règlements s'harmoniseront avec les règlements provinciaux, et la mesure dans laquelle il y aura un chevauchement des mesures de respect et d'application des règlements. Là encore, le gouvernement fédéral pourrait confier cette responsabilité en sous-traitance à la province qui a déjà l'infrastructure nécessaire pour faire appliquer et respecter les règlements.

Nous avons dit à Environnement Canada et au ministère de l'Environnement de l'Ontario que le véritable défi sera d'utiliser les énergies et ressources disponibles pour régler les véritables problèmes et de ne pas les gaspiller pour des problèmes imaginaires. Nous craignons que la



*d'entre elles sont toutefois entourées de forêts productives. Les terres forestières sont presque exclusivement sous le contrôle des provinces, et un grand nombre de ces provinces ont déclaré qu'elles appuieraient les initiatives indiennes en foresterie à l'extérieur des réserves. Il importe donc que les bandes puissent s'assurer l'accès aux ressources en bois ou aux travaux sur les terres boisées près de leurs réserves en vue d'entretenir un commerce en foresterie.* — Mike Sims, directeur général, Politiques et coordination, Secteur du développement économique, ministère des Affaires indiennes et du Nord (fascicule 23:26).

En ce qui concerne la foresterie indienne, le message est clair. Il faut que les forêts autochtones soient infiniment mieux gérées. La foresterie sous tous ses aspects est susceptible d'améliorer sensiblement le mode de vie des autochtones canadiens. Il se trouve que la création du ministère des Forêts entraîne, en même temps qu'elle en constitue l'occasion, la nécessité de polariser les activités fédérales dans ce domaine, de sorte qu'elles soient tout à fait compatibles avec les besoins ressentis à l'égard des forêts indiennes. Dans le Canada moderne de 1990, il serait difficile de trouver des raisons plus urgentes en matière d'aménagement et d'utilisation des terres fédérales que le défi actuel qui consiste à *gérer les forêts indiennes de manière à en réaliser tout le potentiel*. Les techniques modernes de gestion forestière combinées aux aptitudes historiques des peuples autochtones à exploiter la forêt devraient offrir des possibilités encourageantes de développement durable sur les terres forestières indiennes.

**RECOMMANDATION N° 6** — Le Comité recommande que soit confiée au nouveau ministère des Forêts la responsabilité des services consultatifs offerts aux peuples autochtones en matière d'aménagement de toutes les terres forestières qui relèvent directement ou indirectement du ministère des Affaires indiennes et du Nord; ces services comprendraient la planification stratégique en vue de l'aménagement intégré et de l'utilisation polyvalente, la sylviculture, la formation professionnelle et l'aide financière, le tout en étroite collaboration avec les chefs autochtones.



*Pour la plupart des bandes, les ressources forestières situées sur la réserve ne sont pas assez importantes pour fournir des emplois de façon soutenue et des revenus, même sur une petite échelle, provenant de l'exploitation forestière, du traitement de la forêt et des entreprises connexes. Plusieurs*

Le Comité voit dans l'enseignement de la foresterie aux Indiens une nécessité inéluctable mais dont on s'est fort peu préoccupé jusqu'ici. Par exemple, nous croyons savoir qu'à la faculté de foresterie de l'Université de la Colombie-Britannique, sur 2 300 diplômés, depuis 40 ans, il n'y a eu qu'un seul et unique Indien.<sup>24</sup> Pourtant, d'après l'orientation que prend déjà le règlement des revendications territoriales, tout indique que les autochtones pourraient fort bien se ranger bientôt parmi les principaux propriétaires fonciers du Canada. Ils ont donc besoin de formation afin d'assumer leurs responsabilités. Quelle que soit la forme de leurs revendications territoriales, les autochtones figureront certainement parmi les principaux intervenants dans le processus de consultation publique tendant à établir la manière dont les ressources seront gérées et utilisées, et ils devront, à ce titre, posséder la compétence technique et professionnelle voulue pour jouer pleinement leur rôle.

...nous tenons à formuler les recommandations suivantes :

...que le gouvernement du Canada s'engage à fournir les ressources nécessaires pour délimiter correctement le problème, formuler une solution globale et aider financièrement à la réhabilitation de nos forêts jusqu'à ce que nous ayons atteint le but;

...que les peuples autochtones, par l'intermédiaire de l'Association forestière autochtone, soient appelés à participer pleinement à cet effort et qu'ils contribuent à définir les solutions nécessaires;

...que les programmes élaborés dans ce processus afin de régler les problèmes auxquels donne lieu l'exploitation des forêts situées sur des terres autochtones, soient administrés par les autochtones, chacun des gouvernements autochtones étant responsable des tâches qui lui incombent. — Willie Wilson, président, Programme d'exploitation des forêts indiennes (fascicule 17:30-31).

sur la gestion responsable de l'ensemble des valeurs forestières pour assurer un développement durable. Le soutien du programme pourrait être canalisé par des ententes à long terme de mise en valeur d'une conception nouvelle, pour ce qui est de l'éducation populaire, ou par les réseaux provinciaux d'enseignement. Il existe déjà des instituts qui pourraient servir de modèle, mais le mécanisme est beaucoup moins important que la suffisance et la permanence du financement de même que la participation à part entière des collectivités indiennes.

Plusieurs témoins indiens ont cité des situations où les Indiens n'avaient pas été consultés sur des programmes de développement qui les touchaient de près. Pourtant, le Comité est persuadé qu'il y a beaucoup à gagner en favorisant une communication étroite avec les leaders autochtones dans ce secteur. Dans son rôle de fiduciaire des terres indiennes du Canada, le nouveau ministre des Forêts serait bien placé pour agir à titre de principal représentant des peuples autochtones, de médiateur et de négociateur chargé de faciliter les ententes avec les gouvernements provinciaux et l'industrie.

*Nous tenons à souligner que la coopération au niveau de la collectivité, c'est-à-dire tant entre les autochtones que les autres intérêts, est essentielle si l'on veut que la stratégie nationale en question inspire confiance. La notion voulant que ce qui est bon pour l'industrie forestière est bon aussi pour les forêts du Canada n'a plus sa place.*

— Harold Derickson, président de l'Association intertribale de la Colombie-Britannique (fascicule 18:10).

On nous dit que le financement de la sylviculture pour les terres des autochtones, principalement dans le cadre des EMVRF, est *ridicule*. Avant 1984, le financement des programmes des terres indiennes était ponctuel et incohérent. Pour pouvoir améliorer vraiment la situation des forêts indiennes à l'avenir, il faudra instaurer un programme de financement national à long terme afin qu'on puisse compter sur une certaine stabilité d'année en année.

*Ce qui nous préoccupe, c'est qu'avant l'actuelle EDRF 1, signée le 31 mars de cette année, le financement des programmes relatifs aux terres des autochtones au Canada était aléatoire, le financement était accordé au coup par coup. D'ailleurs, l'article 57 de la Loi sur les Indiens est dépassé et n'aboutit à rien. Il n'y est pas question de l'intendance ou de l'aménagement des boisés, uniquement de la récolte. Cet article d'une loi fédérale n'est même pas appliqué de façon uniforme dans toutes les provinces. Nous, les Indiens, voudrions qu'un programme national de financement soit mis sur pied en vertu d'une loi de sorte que nous puissions compter sur x dollars chaque année. Dans un deuxième temps, l'autorité pourrait être déléguée aux provinces. C'est ce qui se fait aux États-Unis dans le cas des réserves indiennes relevant du fédéral.*

— Harold Derickson, président, Association intertribale de la Colombie-Britannique (fascicule 18:18).

L'éducation constitue également un élément intégral de la foresterie indienne. Il faudra un programme qui englobe tous les aspects de l'éducation en matière de foresterie, de l'éducation populaire sur le terrain jusqu'à l'université, en passant par les écoles publiques, les écoles techniques et la formation professionnelle. On devra mettre l'accent

Le mandat concernant l'aménagement forestier des terres autochtones situées au nord du 60° parallèle est en pleine transition. Le 1<sup>er</sup> avril 1987, l'aménagement, le contrôle et la gestion des ressources forestières du Nord-Ouest ont été transférés du gouvernement fédéral au gouvernement territorial. Un transfert de même nature en faveur du gouvernement du Yukon est présentement à l'étude.

À l'heure actuelle, le MAIN est responsable de la gestion de la plupart des ressources forestières du Yukon, notamment de l'émission des permis de coupe. L'un des volets les plus importants et les plus coûteux de ce programme concerne la protection contre les incendies de forêt à laquelle on a accordé, en 1990-1991, des crédits d'environ 7 millions de dollars et 55 années-personnes. Forêts Canada n'est responsable, pour sa part, que de la recherche forestière réalisée au Yukon par le Centre forestier du Pacifique, qui effectue des relevés de peuplements et rédige des documents sur l'économie forestière.

*En ce qui nous concerne, la question de l'emploi des terres forestières autochtones relève tout à fait de Forêts Canada, qui est chargé de lancer des initiatives destinées à accroître la collaboration entre tous les intervenants et le développement harmonieux de toutes les ressources de ces terres.*

— J. A. Bérard, président, Institut canadien de recherches en génie forestier (fascicule 6:23).

S'il est vrai, comme le pense le Comité, qu'il faut accroître les fonctions exécutives de Forêts Canada et ses capacités de gestionnaire, les forêts indiennes constituent une excellente occasion à cette fin. Outre le fait que ses responsabilités à cet égard comprendront la gamme ordinaire des valeurs et des objectifs liés à la gestion, elles en différencieront par la nécessité de respecter les besoins particuliers des Indiens dans le domaine forestier.

Des témoins ont mentionné au Comité le caractère désuet des mesures législatives concernant la coupe du bois et l'aménagement forestier des terres autochtones — notamment le règlement de 1952 sur la coupe du bois par les Indiens en vertu de la *Loi sur les Indiens* — ce qui a permis l'exploitation à outrance de la forêt indienne et son dépérissement<sup>23</sup>. Les lacunes ont été qualifiées d'obstacle à l'implantation d'une gestion forestière moderne des terres des réserves et, selon certains, les politiques et règlements actuels ne permettent pas l'exploitation durable des forêts, leur protection ou leur régénération.

*L'état de nos forêts reflète l'espoir que nous avons en l'avenir et, d'après leur vice-président, Programme d'exploitation des forêts indiennes, était actuel, il ne semble pas que nous ayons foi en l'avenir.* — Don Jones, (fascicule 17:23-24).



*Nous savons cela depuis des siècles et il est encourageant de constater que le public et le gouvernement du Canada semblent, enfin, en prendre conscience et désirer assumer leurs responsabilités dans ce domaine. — Don Jones, vice-président, Programme d'exploitation des forêts indiennes (fascicule 17:24).*

L'exploitation commerciale du bois peut parfois être déclassée comme élément important de la foresterie sur les terres autochtones, en faveur de l'utilisation de la forêt en tant que soutien du mode de vie traditionnel. Le *Grand conseil* des Cris du Québec nous a signalé, par exemple, que le tiers de l'économie de cette nation dépend de la chasse et de la pêche et que chaque Cri participe directement à ce mode de vie ou en tire des bénéfices. Tout au long de leur histoire, la forêt a fourni aux peuples autochtones les moyens de se chauffer, de s'abriter, de se nourrir et de s'épanouir sur le plan culturel et spirituel, mais tout n'est pas pour le mieux dans cette forêt, à l'heure actuelle :

*...de nombreuses familles crises ont vu disparaître la totalité de leur territoire de chasse traditionnelle. Le résultat n'est pas beau à voir. À perte de vue, ce ne sont que des souches coupées au ras du sol. Les animaux ne survivront pas dans un tel environnement. En outre, cela provoque une érosion qui entraîne la détérioration de la qualité de l'eau des cours d'eau avoisinants. On peut voir à la surface de cours d'eau autrefois limpides des taches d'huile provenant de l'outillage dont on se sert pour la coupe à blanc. Pour les Cris qui ont chassé sur ces territoires, cela signifie que pendant une période de 12 à 20 ans, il leur faudra chasser ailleurs. — Bill Namagoose, directeur général, Grand Conseil des Cris du Québec (fascicule 17:7).*

Les liens actuels entre le MAIN et Forêts Canada se fondent sur un protocole d'entente conclu en 1989 dans le but de coordonner les relations de travail et les objectifs des deux ministères en ce qui concerne les programmes forestiers relatifs aux Indiens. Le protocole attribuait au MAIN la responsabilité d'aider les Indiens à mettre au point des initiatives de développement économique complémentaires aux programmes de développement forestier, et reconnaît que Forêts Canada constitue, au sein du gouvernement fédéral, la source du savoir-faire et le chef de file de l'aménagement forestier. En vertu de cette entente, Forêts Canada doit, sous réserve de la disponibilité de ses ressources et de la réalisation de ses priorités, mettre au point et en oeuvre des programmes forestiers destinés à soutenir les initiatives forestières des Indiens. Des témoins ont signalé qu'à l'heure actuelle, Forêts Canada n'avait sans doute pas à son emploi suffisamment de forestiers pour mener à bien ces activités, et que le ministère devrait recruter ou recycler du personnel expérimenté dans ce but.



conséquent, il semble non seulement qu'on pourrait *quadrupler le volume de coupe* actuel sans intervention importante en matière d'aménagement forestier, mais encore, au moyen d'une intervention minimum, qu'on pourrait *doubler le rythme de croissance actuel*. Ainsi, on disposerait annuellement de près de 5 millions de mètres cubes de bois de coupe, ce qui représenterait quelque 200 millions de dollars et la possibilité de presque 10 000 emplois directs, soit un nombre huit fois supérieur à celui des emplois directs que procurent actuellement ces forêts.<sup>22</sup> Que de perspectives encourageantes si ces estimations sont justes!

*Nous ne comprenons pas cette contradiction entre deux organismes du gouvernement fédéral. D'un côté, le ministère qui est censé être responsable des terres indiennes, le MAINC, reste indifférent et ne nous apporte guère d'aide constructive. De l'autre, Forêts Canada, qui a besoin de l'autorisation du MAINC pour intervenir dans les terres indiennes, s'est véritablement mis en quatre pour essayer d'aider le [Programme d'exploitation des terres forestières des Indiens (PETFII)] et les bandes du traité n° 3.*

*... si vous voulez que le ministère fédéral des Forêts fonctionne de façon satisfaisante, il faut lui donner un mandat très clair, indépendamment des autres initiatives fédérales. Si vous voulez vraiment donner à la gestion forestière la place qui lui revient, laissez à d'autres ministères le soin de créer des emplois et des programmes. — Don Jones, vice-président, Programme d'exploitation des forêts indiennes (fascicule 17:21).*

Au-delà des perspectives économiques importantes offertes par les zones forestières des réserves, le règlement des revendications territoriales des autochtones aura sans doute pour effet à long terme, ainsi qu'en témoignent des exemples récents, d'augmenter la superficie des terres forestières administrées par les Indiens. Cela va relever l'importance de l'aménagement forestier comme instrument de l'amélioration de la vie des Indiens du Canada, et accroître la nécessité de réaliser cet aménagement de façon parfaitement compatible avec les traditions des peuples autochtones.

*Les Indiens de notre continent n'ont jamais pensé pouvoir conquérir l'environnement. La nature est un système complexe dont nous faisons partie et notre survie et notre prospérité passent non pas par la domination mais par l'interaction. Le mode de vie propre aux Indiens est fondé sur cela. Toute activité économique qui puise sa matière première dans l'environnement doit tenir compte de ce concept et l'incorporer à son mode d'activité.*

Le volume de la coupe dans les réserves indiennes n'atteindrait actuellement que 25 p. 100 du contingentement annuel, et les forêts indiennes ne produiraient qu'environ la moitié des fibres ligneuses qu'elles sont en mesure de régénérer chaque année. Par

Il convient de rappeler qu'aucun autre groupe de notre société ne mérite davantage une place dans la forêt, pour y subsister ou l'exploiter, que les peuples autochtones.

Le gouvernement du Canada a endossé la recommandation de la Commission Brundtland selon laquelle il convient de prendre des initiatives sérieuses afin d'aider les peuples autochtones à gérer efficacement leurs terres et leurs ressources qui sont le fondement de leur mode de vie traditionnel. Au Canada, la forêt constitue leur ressource primordiale; le territoire d'au-delà de 2 200 réserves indiennes situées au sud du 60° parallèle se compose d'environ 1,3 million d'hectares de forêts productives. Plus de 75 p. 100 de ces forêts sont exploitables et, au cours des cinq dernières années, dans le cadre des ententes auxiliaires fédérales-provinciales sur la forêt, on a consacré plus de 15 millions de dollars à l'aménagement des terres forestières des Indiens. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord (MAIN) subventionne également des initiatives forestières au niveau du conseil de bande et du conseil tribal, sous l'égide de la Stratégie canadienne de développement économique des autochtones.

En outre, le MAIN a fourni directement 670 000 \$, au cours du dernier exercice, à des institutions d'exploitation du secteur forestier administrées par des Indiens. Seulement 5 millions de dollars et 32 années-personnes ont été prévus dans le Budget des dépenses de 1990-1991 pour l'exploitation des ressources sur les terres appartenant à des Indiens. Les activités pertinentes ne touchent pas uniquement les forêts, mais englobent toutes les ressources renouvelables et non renouvelables. Au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest, le programme des Affaires du Nord offre près de 40 millions de dollars et 332 années-personnes pour la gestion des ressources.

J'aimerais vous donner une idée de l'importance des terres forestières indiennes. Au Canada, il y a environ 2 200 réserves indiennes réparties sur une superficie totale de 2,6 millions d'hectares, de cette superficie, environ la moitié a été classée par Forêts Canada à titre de terres forestières potentiellement productives. Une proportion de 85 p. 100 des bandes vivantes au sud du 60° parallèle possèdent des forêts de plus de 20 hectares considérées comme pouvant être exploitées commercialement, et 240 bandes possèdent une superficie forestière potentiellement productive de plus de 1 000 hectares. — Mike Sims, directeur général, Politiques et coordination, Secteur du développement économique, ministère des Affaires indiennes et du Nord (fascicule 23:24-25).

Voici pour Forêts Canada une occasion exceptionnelle de développer et de faire valoir son aptitude à gérer directement et sur place la forêt. Il existe de vastes régions boisées qu'il importe d'aménager en vue non seulement de l'exploitation commerciale du bois mais encore, comme à la BFC de Gagetown, pour d'autres valeurs intégrées des ressources forestières, entre autres la protection des espèces et de l'habitat fauniques. D'autre part, les besoins posés par l'entraînement militaire présentent un défi particulier en matière d'aménagement de ces terres.

*En fait, l'une des difficultés que nous avons à aménager nos forêts, c'est que nos opérations militaires ont préséance sur les opérations forestières. Très souvent, ces dernières sont interrompues sans préavis, ce qui signifie que les ingénieurs forestiers ne peuvent pas continuer leur travail. Beaucoup de grandes entreprises forestières refuseront de travailler dans ces conditions. Ce sont les petites exploitations forestières locales qui se chargent de l'aménagement des forêts qui se trouvent sur nos bases. — Robert Crétain, chef, Gestion des ressources naturelles, ministère de la Défense nationale (fascicule 25:49).*

Le Comité estime qu'en conformité avec les objectifs du MDN à l'égard de ses propriétés foncières, il convient de déléguer à Forêts Canada la responsabilité globale et à long terme de planification et de mise en oeuvre de la gestion intensive des activités forestières sur ces terres.

**RECOMMANDATION N° 5 — Le Comité recommande que, conformément à ses buts et objectifs en matière d'utilisation des terres, le ministère de la Défense nationale délègue au nouveau ministère des Forêts toutes ses responsabilités concernant l'aménagement forestier de ses terres.**

Le ministère de la Défense nationale contrôle 570 000 hectares dans l'ensemble de ses bases situées au sud du 60° parallèle d'un bout à l'autre du Canada; environ 40 p. 100 de cette superficie se compose de forêts aménagées. Dans certaines régions, cela représente une source importante de fibres ligneuses, notamment en ce qui concerne la BFC de Gagetown, au Nouveau-Brunswick, province où l'approvisionnement en résineux est déjà précaire. La gestion intensive des forêts se trouvant sur des terres dont le MDN n'a pas besoin pour l'entraînement militaire constituerait, au Nouveau-Brunswick comme ailleurs, une contribution significative aux valeurs économiques et environnementales de la forêt.

Même si le MDN ne dispose pas d'un budget précis pour la gestion de ses terres forestières, le ministère fait certains aménagements à l'aide des recettes tirées de la vente de bois ainsi que d'une petite fraction de son budget de fonctionnement. Le ministère estime que, pour l'année en cours, les dépenses liées à la gestion forestière sur ses terrains s'élèveront à 780 000 \$. Au quartier général de la Défense nationale, la coordination des programmes forestiers est assurée par deux titulaires de postes permanents au sein de la direction de la Conservation et de l'Environnement, tandis que dans chaque base, un officier est chargé de l'application du programme local de gestion des forêts. Forêts Canada participe maintenant à cette tâche à la BFC de Gagetown avec ses propres ressources, notamment en prêtant 20 années-personnes au MDN, dans le cadre d'une entente contractuelle. Deux années-personnes supplémentaires sont aussi fournies par des sociétés privées d'experts-conseils en foresterie.

Nous avons conclu il y a quelques années un protocole d'entente avec Forêts Canada ou son prédécesseur; toutefois, ce n'était pas un modèle d'aménagement forestier. Nous avons essayé à nouveau de mettre ce protocole d'entente à jour et nous avons été chargés cette année de l'améliorer. Auparavant, il portait principalement sur l'utilisation des ressources aux fins de recherche sur l'exploitation forestière, la lutte contre les incendies de forêt et sur l'octroi de contrats de débouisement répondant à nos besoins militaires. À l'heure actuelle, nous n'avons pas de plan national d'exploitation forestière. Comme je l'ai dit, nous allons élaborer un nouveau protocole d'entente. Il existe certains plans d'aménagement forestier et des protocoles d'entente dans plusieurs secteurs.

— Tony Downs, directeur, Conservation et environnement, ministère de la Défense nationale (fascicule 25:40-41).



Par conséquent, le Comité est fermement d'avis que le gouvernement fédéral doit prendre les mesures qui suivent en vue de réorganiser globalement son engagement forestier, sans vouloir jeter le discrédit sur l'action de ceux qui ont géré sur une base fragmentaire, les intérêts forestiers du gouvernement fédéral, mais plutôt dans le respect le plus total du bien supérieur qui peut découler de l'unification du rôle fédéral en matière de *forêts* en un mandat puissant qui serait confié exclusivement au nouveau ministère des Forêts.

À cet égard, et nous devons le dire en toute franchise, si le mandat de Forêts Canada n'est pas renforcé en fonction du rôle que nous recommandons, le Comité doute énormément que la création d'un ministère à part entière puisse avoir été suffisamment justifiée.

RECOMMANDATION N° 4 — Le Comité recommande que le gouvernement du Canada dote le nouveau ministère des Forêts d'un mandat qui concorde pleinement avec l'importance des forêts canadiennes pour le pays tout entier et qui soit pleinement compatible avec sa mission qui consiste à implanter la notion de développement durable des forêts au Canada. Ce mandat doit comprendre :

- (i) Le regroupement de toutes les activités fédérales majeures touchant la gestion des terres forestières, la foresterie et l'industrie forestière sous la responsabilité et l'autorité de Forêts Canada.
- (ii) La prestation de toutes les ressources financières et humaines qui sont nécessaires à l'accomplissement de cette responsabilité.

Le Comité estime que la recommandation ci-dessus constitue une *recommandation cruciale* de son rapport. Sa mise en oeuvre comprend nécessairement les mesures exposées ci-dessous, qui concernent d'autres ministères et organismes fédéraux. Par conséquent, les recommandations qui suivent doivent être tenues pour des éléments faisant intégralement partie de celle-ci.

Il ne faudrait pas prendre les recommandations suivantes, qui concernent essentiellement l'organisation du gouvernement, pour des critiques implicites à l'égard des ministres et de leurs collaborateurs qui sont actuellement chargés de diverses fonctions relatives aux forêts.

En fait, nous pensons que les mesures que nous proposons offriront de bonnes possibilités d'améliorer et de renforcer le mandat de Forêts Canada, mais aussi celui des organismes dont nous proposons le regroupement au sein du nouveau ministère. Nous soulignons l'importance du domaine forestier en soi, afin qu'on lui accorde l'attention générale et particulière qui correspond à la force de sa portée au Canada. Ce regroupement et cette concentration d'efforts seraient le gage d'une amélioration tangible de l'influence que le gouvernement fédéral exerce dans les questions forestières, et du renforcement de sa capacité d'agir comme chef de file dans l'un des domaines les plus cruciaux pour notre environnement futur, tant à l'échelle du Canada que de la planète.

*authentique* sur tout le front de la politique forestière et avoir le pouvoir décisionnel qui s'impose afin de devenir l'*organisme de premier plan* qui traite, au nom du gouvernement fédéral, de toutes les questions de nature forestière.

Comme nous l'avons mentionné, Forêts Canada regroupe depuis longtemps des compétences exceptionnelles dans le domaine de la recherche scientifique et fournit une aide précieuse au secteur forestier canadien à ce niveau.

Nous collaborons avec les provinces à deux niveaux, monsieur le président. Tout d'abord, nous avons un programme très étendu d'enquête sur les insectes et les maladies des forêts au Canada. Nous avons probablement, à mon avis, un des meilleurs, sinon le meilleur, relevé des insectes et des maladies au monde. Nous oeuvrons en étroite collaboration avec les provinces de façon à améliorer notre capacité de prévoir à quel moment la prochaine infestation va éclater.

Par ailleurs, grâce à notre programme de recherche, nous avons travaillé de nombreuses années et nous avons réussi à mettre au point ce gros B.I., cet agent de lutte biologique. Nous avons renforcé notre programme de lutte biologique contre les insectes, et les provinces collaborent étroitement avec nous pour les essais sur le terrain, etc., de façon à pouvoir adopter la technique dès qu'elles sont mises au point. — Jag S. Maini, sous-ministre adjoint, Politique, ministère des Forêts (fascicule 2:21).

Par contre, si le nouveau ministère des Forêts ne fait en quelque sorte que demeurer l'excellent organisme de recherche qu'il a toujours été, il y a fort à craindre pour son avenir. S'il n'est pas investi à part entière de la responsabilité et des pouvoirs dans presque toutes les affaires du gouvernement fédéral relatives aux forêts canadiennes, s'il n'exerce pas une influence véritable dans les hautes sphères du pouvoir fédéral, il ne pourra jamais, selon nous, réaliser ce que nous attendons de lui.

En outre, et ce sera ma dernière remarque, j'espère que dans vos délibérations et dans le rapport que vous rédigerez sur ce nouveau ministère, vous prévoirez un mandat suffisamment vaste et important pour que le ministre fédéral, quel qu'il soit, puisse, lorsqu'il est assis à la table du budget, avoir des arguments pour justifier sa part des ressources disponibles. Sinon, si le ministère fédéral n'est en fait que la concrétisation d'un engagement politique, si on le perçoit ainsi et non comme un ministère viable et important, il disparaîtra sûrement — tout comme le chat d'Alice aux pays des merveilles; il ne restera plus rien que le soufre. — L'honorable Morris V. Green, ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick (fascicule 22:14).

Pour résumer, je dirais que nos relations avec les autres ministères sont très bonnes. La collaboration est excellente. Nous nous efforçons d'améliorer encore la situation en maintenant des contacts actifs avec les autres ministères et, dans ce but, nous sommes en train de mettre sur pied des protocoles d'entente avec un certain nombre d'entre eux. De cette façon, nous saurons clairement où sont les responsabilités de chacun. Le ministère de la Défense, le ministère de l'Environnement, le ministère des Affaires indiennes ont tous collaboré très étroitement avec nous en ce sens. Nous renforçons de cette manière nos liens en précisant nos responsabilités et nos rôles respectifs. — Jag S. Maini, sous-ministre adjoint, Politique, ministère des Forêts (fascicule 2:21).

Malgré cette indication des bons rapports qui existent avec les autres ministères, de nombreux témoins entendent d'avis que Forêts Canada n'a pas assez d'influence et que, à tout le moins, le nouveau ministère devrait avoir des responsabilités de gestion à l'égard des forêts fédérales. Le Comité est tout à fait d'accord là-dessus, mais la raison d'être de Forêts Canada va bien au-delà de la seule gestion des terres. En devenant un véritable *gestionnaire des forêts*, le nouveau ministère obtiendra l'expérience pratique et le respect de ses pairs qui lui permettront de mener à bien sa mission, celle de diriger la mise au point et en oeuvre d'une stratégie nationale en vue du développement durable de nos forêts.

Cette perspective à l'égard de nos forêts de demain offre au nouveau ministère fédéral des Forêts une occasion exceptionnelle de lancer dès aujourd'hui des initiatives audacieuses et créatrices. Pour relever le défi, Forêts Canada devra fournir des éléments qui sont essentiels à une gestion responsable mais, avant tout, il faudra de manière cruciale que le *gouvernement canadien s'engage* à soutenir en tous points son ministre des Forêts en lui accordant la structure politique et les ressources financières qui lui permettent de jouer pleinement son rôle de chef de file.

Aux yeux du Comité, il ne fait aucun doute que Forêts Canada a maintenant l'occasion d'être le début de l'envergure voulue, des pouvoirs et de la masse critique des responsabilités fédérales en matière de forêts et de foresterie qui lui seront indispensables pour réussir.

Le nouveau ministère doit avoir l'envergure voulue auprès des provinces, de l'industrie, des milieux universitaires, des groupes écologiques et des particuliers et, aussi, au sein de la fonction publique fédérale. Il doit aussi être fort et disposer des ressources financières et humaines nécessaires à l'accomplissement de son mandat. Il doit exercer une influence



Pour que Forêts Canada puisse acquérir, sur le plan professionnel, du crédit et de l'influence auprès des gouvernements provinciaux et des principaux intervenants du secteur forestier du Canada, le ministère doit développer ses qualités purement pratiques de gestionnaire qui s'ajoutent à une réputation d'excellence bien établie dans le domaine des sciences et de la technologie. Aux yeux de nombreux observateurs, pourtant, la qualité incontestable de la recherche forestière accomplie au sein du gouvernement fédéral n'a pas été suffisamment appliquée à la gestion pratique, si bien qu'on a tendance à percevoir cette valeur scientifique comme trop éloignée des activités forestières quotidiennes.

*Il faudrait que le nouveau ministère des Forêts puisse, d'abord et avant tout, jouer son rôle sur les terres fédérales. S'il ne peut pas le jouer sur les terres fédérales, comment peut-il le jouer ailleurs? Cela comprend les parcs, les aires pour la faune et différents territoires un peu partout. À cet égard, la loi est un peu faible, un peu trop volontariste. — Claude Godbout, doyen de la faculté de foresterie et de géomatique, Université Laval (fascicule 1:9).*

Les terres fédérales représentent seulement 11 p. 100 des forêts productives du Canada, y compris les forêts du Nord, dans les Territoires. En général, ces terres relèvent d'autres ministères que Forêts Canada, soit ceux de l'Environnement, des Affaires indiennes et du Nord ainsi que de la Défense nationale. Forêts Canada n'a pas de responsabilité directe dans l'aménagement et l'utilisation des forêts appartenant au gouvernement fédéral. Bien que la plupart de ces terres productives soient rigoureusement protégées par Parcs Canada et ne puissent pas être exploitées à des fins commerciales, il demeure très possible d'accentuer l'activité de gestion globale des forêts en général, et il existe un potentiel économique particulier sur les terres indiennes, ce qui est aussi le cas, dans une certaine mesure, sur les terres qui appartiennent à la Défense nationale.

*Il me semble que le ministère fédéral des Forêts va jouer un rôle très net de chef de file pour ce qui est de coordonner les responsabilités en matière de ressources forestières et de foresterie dans le pays tout entier. D'autres ministères et organismes sont également concernés par divers aspects en rapport avec les ressources forestières et les problèmes de foresterie. Le ministère fédéral des Forêts devrait être le principal organisme — Bob Straley, président, Ontario Forestry Association (fascicule 8:32).*

À cet égard, il se dessine un rôle majeur pour Forêts Canada, celui de collaborer étroitement avec les autres ministères fédéraux en leur fournissant le savoir-faire et les connaissances dont ils ont besoin pour la poursuite de leurs activités forestières. Ainsi, Forêts Canada a conclu des protocoles d'ententes avec plusieurs ministères.

## 2B. GESTION DES TERRES FORESTIÈRES FÉDÉRALES

Répetons-le, c'est à Ottawa même, au sein du gouvernement fédéral, que *Forêts Canada* doit, aux yeux du Comité, obtenir un mandat beaucoup plus vaste. Comme le passé nous l'a appris — à moins que la question des forêts n'obtienne une priorité élevée qu'elle mérite et que la masse critique des responsabilités et des ressources forestières ne soit consolidée sous l'égide du nouveau ministère des Forêts — ce dernier aura un avenir encore plus précaire que son prédécesseur d'il y a trente ans, qui n'a pas survécu une décennie.

*Le projet de loi donne au ministre compétence sur toutes les questions concernant les forêts et les ressources forestières qui ne sont pas confiées à un autre ministère. De toute évidence, cela doit être nécessaire du point de vue organisationnel, mais cela laisse au ministre peu d'outils pour assurer la coordination nécessaire du secteur. Le secteur, c'est beaucoup plus que l'industrie forestière. Le commerce international, la main-d'œuvre, le transport — tous ces éléments en font partie. Il doit y avoir un moyen d'assurer que les autres ministères du gouvernement fédéral tiennent compte du secteur forestier lors de l'élaboration de leurs politiques.* — William Fullerton, président de l'Association forestière canadienne (fascicule 5:28).

De nombreux ministères et organismes fédéraux, peut-être une vingtaine, ont compétence ou interviennent dans le domaine des forêts. Certains exercent plus directement que d'autres leur influence. Au ministère de l'Environnement, par exemple, le Service des parcs a compétence sur les forêts des parcs fédéraux et représente donc le plus important gardien des terres forestières fédérales au sud du 60<sup>e</sup> parallèle.

Alors que plusieurs de ces ministères ou organismes ont un *mandat d'exécution* qui concerne divers aspects de la forêt, *Forêts Canada* n'en a aucun. Par ironie du sort, le nouveau ministère des Forêts, le plus susceptible parmi les organismes fédéraux d'exercer une influence déterminante sur l'aménagement forestier, n'a pas de terres en sa possession, et le mandat de gestion des forêts est en grande partie dispersé parmi de nombreux autres ministères.

*Le pire danger qui guette le gouvernement fédéral, et en particulier le nouveau ministère des Forêts, c'est celui de vouloir jouer un rôle plus actif sur les terres provinciales, entrant ainsi en conflit de juridiction avec les provinces, alors que sur ses propres terres fédérales, il n'a même pas les pouvoirs nécessaires pour jouer le rôle qui lui revient de par son droit de propriété.* — Claude Godbout, doyen de la faculté de foresterie et de géomatique, Université Laval (fascicule 1:9).

...je suis tout à fait convaincu qu'un mandat axé sur la recherche et le développement est voué à l'échec en 1990 tout comme il l'était au cours des années 1960. — F.L.C. Reed, Chaire de politique forestière, Université de la Colombie-Britannique (fascicule 7:40).

L'échec du ministère de 1960 s'explique aussi par des raisons plus profondes. Dans une lettre adressée en 1964 à l'Institut forestier du Canada, le premier ministre Pearson mentionne que la décision d'abolir le ministère découle des contraintes que la Constitution impose au gouvernement fédéral en matière de forêts. Il signale aussi le peu d'envergure et la faible charge de travail du ministère par rapport à d'autres.

Dans l'ensemble, le gouvernement fédéral a eu, à l'égard des forêts, une activité mouvementée qui a fini par amoindrir le respect dû à l'importance de ce secteur pour l'économie canadienne et la qualité de notre mode de vie. Toutefois, le passé nous aura peut-être appris combien il est essentiel de confier à Forêts Canada, en 1990, un rôle et un mandat à toute épreuve. Le Comité a dégagé cinq considérations stratégiques qu'il importe d'examiner afin d'assurer la permanence du nouveau ministère et pour éviter que l'histoire des années 1960 ne se répète :

- (i) *consolider en une masse critique à peu près toutes les activités fédérales en matière de forêts sous l'égide de Forêts Canada;*
- (ii) *développer un rôle et une capacité d'intervention pour le ministère dans la gestion des terres forestières fédérales;*
- (iii) *approfondir le rôle traditionnel du ministère dans la recherche et la technologie, en mettant surtout l'accent sur les fonctions qui exigent un leadership national;*
- (iv) *établir une politique sûre et donner une assise constitutionnelle au rôle du gouvernement fédéral dans le cadre d'une politique forestière nationale, afin non seulement d'instaurer la présence fédérale mais encore de la solidifier;*
- (v) *engager les ressources humaines et financières qui seront nécessaires pour appuyer pleinement le rôle du gouvernement fédéral.*

Le gouvernement fédéral en entier devra relever un énorme défi, celui de montrer que Forêts Canada est établi à tout jamais, qu'il sera doté de la puissance et de l'envergure voulues pour remplir son mandat et que ses services seront bien structurés, profondément valables et pleinement utilisés. Dans l'intérêt des forêts et de la foresterie, il est essentiel que le ministre fédéral des Forêts obtienne le champ de compétence qui lui revient et l'occupe dès les prochaines années. Autrement, son mandat risque à nouveau d'être de courte durée.



Pour tenter de comprendre les raisons pour lesquelles le ministère fédéral des Forêts a connu, dans les années 1960, une fin aussi prématurée, nous nous inspirerons en bonne part du témoignage rendu par M. F.L.C. Reed, qui fut sous-ministre adjoint du Service canadien des forêts au début des années 1980. Dans son mémoire sur l'état de la question forestière au sein du gouvernement fédéral et lors de son témoignage devant le comité législatif de la Chambre chargé d'étudier le projet de loi C-29,<sup>21</sup> M. Reed voit dans l'échec du ministère créé en 1960 les trois principales causes que voici :

- (i) *Le manque de perspective globale du Cabinet fédéral; un mandat trop étroitement confiné aux forêts, qui laissait de côté les aspects industriels et les questions relatives à la faune, aux loisirs et aux autres valeurs forestières que celle de la coupe du bois.*
- (ii) *L'absence de dynamisme et l'incurie du Service canadien des forêts, qui s'intéressait surtout à l'aspect scientifique de la question sans accorder trop d'importance au renouvellement et aux autres fonctions de la gestion des ressources. En outre, tous les postes clés étaient remplis par des chercheurs scientifiques dépourvus d'une expérience pratique de la foresterie.*

- (iii) *L'indifférence marquée du secteur forestier, causée surtout par le manque de communication et de liaison avec l'entreprise privée et les provinces, l'absence de rapports, voire la détérioration des rapports existants.*

Au début des années 1960, le ministère était dépourvu des éléments les plus essentiels au secteur forestier. Ainsi, le ministère de l'Industrie et du Commerce était chargé de l'industrie forestière, celui des Affaires indiennes assurait la gestion de la plupart des activités forestières du gouvernement fédéral; la cartographie relevait du ministère des Mines et les ententes sur la mise en valeur des ressources forestières étaient confiées au ministère responsable de l'expansion économique régionale (MEER).

Pour le Comité, le passé nous enseigne que pour que le ministère fédéral jouisse d'une crédibilité à l'échelle nationale, il est crucial d'y concentrer tous les services et de lui confier toutes les fonctions du gouvernement dans le secteur des forêts.

Toutefois, la raison principale de l'échec du ministère des Forêts que le gouvernement fédéral avait créé en 1960 réside peut-être dans le fait qu'il était axé presque exclusivement sur la recherche.

*Il y avait là certains des meilleurs chercheurs au monde mais le ministère n'avait pas la responsabilité voulue en matière de coordination, de gestion et de décision. Étant donné qu'il s'agissait essentiellement d'un groupe de chercheurs, le ministère ne s'est pas gagné les appuis voulus dans la collectivité, ici à Ottawa ou ailleurs au pays.*



En 1971, le SCF ne devient qu'une unité à l'intérieur d'une des cinq directions du ministère de l'Environnement, sous l'autorité d'un sous-ministre adjoint qui est également responsable des terres, de la faune et des forêts. En 1973, les Forêts sont intégrées au Service de gestion de l'environnement, puis, en 1976, une nouvelle réorganisation se traduit par la création du ministère des Pêches et de l'Environnement; mais, après tout juste trois ans, le ministère de l'Environnement existe à nouveau à part entière.

Un autre coup est porté en 1978. En effet, le Service canadien des forêts se trouve encore comprimé lorsque ses laboratoires de produits forestiers situés à Vancouver et à Ottawa sont privatisés et deviennent la société Forintek, et qu'on supprime les instituts d'aménagement forestier et de lutte contre les incendies de forêt afin d'attribuer une grande partie de leurs travaux à d'autres directions du SCF. Toutefois, les gens du milieu réagissent en manifestant devant le Parlement, et le gouvernement de l'époque s'engage à redonner son statut au SCF, sous l'autorité d'un sous-ministre adjoint — ce qui ne se concrétisera qu'en 1980.

En 1982, le SCF gagne en quelque sorte de nouvelles responsabilités lorsque le gouvernement lui confie les ententes fédérales-provinciales administrées par le MBER sur la mise en valeur des ressources forestières (EMVRF). Toutefois, son mandat n'est officiellement renforcé qu'en 1984, lorsque le poste de ministre d'État aux Forêts est créé, quoique au sein d'Agriculture Canada. Voici maintenant qu'en 1990, plus de cinq ans plus tard et à la suite des nombreuses pressions exercées par l'ensemble du secteur forestier, le gouvernement confie la question des forêts à un organisme à part entière, le nouveau ministère des Forêts, dont le premier titulaire est l'honorable Frank Oberle, de la Colombie-Britannique. Il s'agit donc du dixième déplacement de l'organisme responsable des forêts depuis la Confédération, et du huitième depuis 1949.

...À la conférence sur la foresterie, tenue à Saint-Jean en 1987, les participants ont recommandé à l'unanimité la création d'un nouveau ministère des forêts et des industries forestières. La recommandation a par la suite reçu l'aval en séance plénière du Conseil canadien des ministres des Forêts. — F.L.C. Reed, Chaire de politique forestière, Université de la Colombie-Britannique (fascicule 7:41).

Après ce bref rappel historique portant sur l'organisation constamment modifiée du mandat fédéral en matière de forêts, peu s'étonneront du scepticisme que suscite l'engagement du gouvernement fédéral envers ce secteur encore aujourd'hui, malgré la création d'un ministère à part entière. Il règne par contre beaucoup d'espoir à l'idée que Forêts Canada obtiendra effectivement un mandat puissant et ferme en vue de réaliser l'importante mission qui lui est réservée. Le Comité appuie certes pleinement cette mission et recommande très sincèrement ce mandat.

## 2A. LES LEÇONS DU PASSÉ

L'histoire se répète à moins d'en tirer les leçons qui s'imposent. Voilà pourquoi il convient de faire un bref retour en arrière sur l'activité fédérale dans le domaine des forêts, notamment sur la création du premier ministère des Forêts, en 1960, afin d'expliquer pourquoi il fut de courte durée.

Les racines du ministère fédéral des Forêts plongent aussi loin qu'en 1899, lorsque le poste d'inspecteur en chef du bois et des forêts fut créé au ministère de l'Intérieur. Bientôt, la Direction générale des forêts était établie au sein de ce ministère et, dix ans plus tard, disposait de 40 employés permanents et d'un budget de 100 000 \$. En 1936, renommé le Service des forêts du Dominion, l'organisme devient l'une des quatre unités de la Direction générale des terres, des parcs et des forêts au sein d'un nouveau ministère, celui des Mines et des Ressources.

En 1949, le Parlement adopte la *Loi sur les forêts du Canada*, décrite comme une loi *concernant la conservation des forêts*, qui donne au gouvernement fédéral le pouvoir de conclure avec les provinces des ententes visant l'achat, la mise en valeur et l'utilisation des ressources forestières. En 1950, le Service des forêts du Dominion devient la Direction générale des forêts au sein du nouveau ministère des Ressources et du Développement, où elle ne demeure que trois ans avant de passer au ministère des Affaires du Nord canadien et des Ressources nationales.

Au gouvernement fédéral, la question forestière atteint son apogée lorsque, en 1960, grâce à l'esprit de prévoyance des leaders de la Chambre des communes et aux efforts accomplis par le secteur, le premier ministère autonome des Forêts voit le jour. (Cette mesure faisait d'ailleurs suite à de nombreuses audiences du Comité permanent des mines, des forêts et des eaux au cours des deux années précédentes.) Son premier titulaire est l'honorable Hugh John Fleming, ancien premier ministre du Nouveau-Brunswick.

Un service rattaché au ministère de l'Agriculture passe au nouveau ministère, soit la Direction de la biologie forestière qui s'intéresse à l'entomologie et à la pathologie, ce qui accentue les initiatives du gouvernement fédéral dans le domaine de la recherche forestière. Le nouveau ministère connaît son heure de gloire, mais il commence à perdre inexorablement du terrain peu après la Conférence de Montebello sur l'exploitation forestière, au début de 1966. En juin 1966, le ministère est fondu avec celui des Affaires rurales et les programmes ARDA d'assistance au développement agricole et rural. Deux ans plus tard, il est fusionné au nouveau ministère des Pêches et des Forêts. L'entité sera appelée le Service canadien des forêts (SCF), et il semble que la régression se soit produite rapidement à partir de là.

De l'avis du Comité, Forêts Canada a une mission essentielle à remplir dans la gestion responsable de nos ressources forestières à l'échelle nationale. Nous sommes également convaincus que cette mission doit s'appuyer sur un mandat exceptionnellement fort émanant des plus hauts niveaux politiques et bureaucratiques. Sinon, comme l'aventir le dira, la réincarnation de Forêts Canada, dans sa forme la plus complète, aura peu de chances de porter fruit. En somme, mieux vaudrait qu'il soit resté dans les limbes!

# LES FORÊTS DU CANADA : LE RÔLE DU FÉDÉRAL

## CHAPITRE DEUX

### LE MANDAT : POUVOIRS ET ENVERGURE DE FORÊTS CANADA

Disons-le franchement, pour être efficace, le mandat du nouveau ministère fédéral des Forêts doit d'abord être reconnu à Ottawa même. À moins que tous soient convaincus que le gouvernement fédéral entend fermement accorder à la question des forêts et de la foresterie une priorité de premier ordre et qu'il est disposé à doter Forêts Canada de la responsabilité et des ressources qui lui assurent une importance et une influence véritables, il est extrêmement douteux que Forêts Canada puisse faire figure de chef de file en vue d'atteindre le développement durable du secteur forestier du Canada.

*Il doit s'agir au point de départ d'une perspective nationale. Je crois savoir que le ministère se penche en ce moment sur cet aspect dont on pourrait difficilement sous-estimer l'importance. Il ne s'agit pas simplement de formuler un plan stratégique, ni de chiffrer des projections à long terme. Il s'agit d'envisager l'avenir du secteur forestier au Canada. Nous devons définir quelle place occuperont les ressources forestières dans les décennies à venir comme source importante de revenus et d'emplois, comme produit d'exportation, comme milieu complémentaire aux activités de loisirs et de tourisme, comme système écologique de protection de la faune, de la flore et de l'eau douce et enfin comme symbole véritable du mode de vie des Canadiens. — F.L.C. Reed, Chaire de politique forestière, Université de la Colombie-Britannique (fascicule 7:42-43).*

Au fil des ans, le gouvernement fédéral a manqué tout au moins de cohérence dans le secteur forestier. Ainsi qu'on le constate en faisant un retour en arrière, il a toujours agi avec prudence, par tâtonnements et dans la confusion malgré l'importance évidente des ressources forestières pour le pays tout entier, surtout parce qu'à titre de principaux propriétaires fonciers, les provinces étaient tenues pour être les intervenants majeurs.

*(...) j'ai travaillé au ministère des Forêts pendant dix-neuf ans. Pendant ces dix-neuf ans, l'en-tête du papier à lettres du ministère a changé treize fois. Cela démontre bien à quel point cette structure manquait de stabilité. — Gordon L. Baskerville, doyen de la faculté de foresterie, Université du Nouveau-Brunswick (fascicule 11:17).*





**RECOMMANDATION N° 3 – Le Comité recommande que, dans le contexte de sa mission et pour donner une image plus globale des ressources forestières du Canada, le nom du nouveau ministère soit remplacé, en anglais, par celui de *Federal Department of Forests (Forests Canada)*.**

À signaler que cette modification ne concerne que l'appellation anglaise du nouveau ministère qui porte déjà, en français, le nom de *Forêts Canada* et qui, selon sa loi habilitante, s'intitule le *ministère des Forêts*. Cette recommandation aura aussi pour effet de rapprocher les titres français et anglais du ministère. Pour plus de cohérence, et parce que nous ne voulons pas anticiper sur la décision éventuelle du gouvernement à cet égard, nous continuerons tout au long du présent rapport d'utiliser, en anglais, les termes *Department of Forestry (Forestry Canada)*.

Après nous être employés à définir la mission de Forêts Canada, laquelle consiste à trouver le processus et la structure propres à favoriser le développement durable des forêts canadiennes, penchons-nous maintenant sur le *mandat* dont le nouveau ministère des Forêts aura besoin pour mener à bien sa mission, et sur les *moyens* qu'il devra prendre pour s'en acquitter.

**RECOMMANDATION N° 2 – Le Comité recommande qu'en vertu de sa mission fondamentale, le nouveau ministre fédéral des Forêts soit chargé de lancer et de mettre au point un processus et une structure permettant de concevoir, de planifier et de mettre en oeuvre le développement durable des forêts canadiennes, en fonction des perspectives suivantes :**

(i) Aider à soutenir et à accroître avec prudence les diverses fins auxquelles les ressources forestières du Canada sont utilisées, compte tenu de l'importance primordiale que pourrait avoir, à cet égard, l'augmentation du développement de la forêt;

(ii) Remplir les obligations du Canada envers l'utilisation durable des écosystèmes à l'échelle planétaire;

(iii) Accomplir ce qui précède en respectant le pouvoir constitutionnel des provinces en ce qui concerne la gestion forestière au Canada.

Le Comité savait d'emblée qu'il entendrait, à propos de la foresterie, des points de vue et des opinions fort divergentes. Néanmoins, il a été très étonné de la mésentente qui règne quant au sens à donner au mot lui-même. Du point de vue terminologique, le terme «foresterie» est loin de signifier la même chose pour tout le monde. Ainsi, dans le vocabulaire de nombreux environnementalistes, le terme s'applique généralement à l'industrie du bois, alors que pour la plupart des responsables ministériels et des représentants de l'industrie, il englobe toutes les activités forestières et leur gestion.

*Le mot «foresterie» semble beaucoup plus axé sur le développement industriel que le mot «forêts» qui a un sens beaucoup plus général et qui évoque des images beaucoup plus larges. — Matthew Wright, vice-président Nova Scotia Forests Products Association (fascicule 24:40).*

Le *Petit Robert* définit la foresterie comme *l'ensemble des activités d'exploitation des forêts, des principes qui les dirigent*. Le Comité accepte cette définition plus large du terme. Il s'applique à l'exploitation des forêts pour leur valeur commerciale dont celle du bois d'oeuvre ainsi que pour leurs autres valeurs concernant, par exemple, l'habitat faunique, les loisirs, la chasse, la pêche, le piégeage, la protection des eaux et la conservation de la faune et de la flore. C'est un terme neutre qui peut englober la notion de gestion intégrée des ressources ou celle de l'aménagement forestier de toute nature.

Toutefois, en raison des malentendus que provoque le mot «foresterie» et des valeurs qu'il reflète, le Comité a pris note de diverses solutions de rechange comme *forêts, ressources forestières ou conservation de la forêt*.

De façon efficace et représentative — province par province et à l'échelle du pays tout entier — nous devons réunir à la même table tous les intéressés en même temps et munis des mêmes données. On nous a maintes fois répété que les adversaires les plus acharnés partiellement généralement à s'entendre lorsqu'ils s'estiment en possession, au départ, d'un fonds commun de connaissances et de renseignements.

Ce processus de planification proactive de l'aménagement forestier — qu'on pourrait qualifier en quelque sorte de « visionnaire » — doit d'abord engager les gouvernements provinciaux, principaux propriétaires de nos ressources forestières nationales. Presque au même moment, toutefois, le gouvernement fédéral doit, dans l'intérêt du pays tout entier, veiller à ce que les objectifs et les perspectives d'ordre national concordent avec les plans des provinces.

*Les représentants de l'industrie sont persuadés que les peuplements anciens, les zones sauvages et les forêts d'exploitation peuvent coexister de manière harmonieuse. Cependant, ils préconisent l'élaboration d'une stratégie d'utilisation des terres dans les régions qui font l'objet de différends avec les associations de loisirs et les organisations industrielles et communautaires.* — Mike Apsey, président, Council of Forest Industries of British Columbia (fascicule 15:7).

Nul doute que l'aspect le plus crucial pour atteindre le développement durable de nos forêts consiste à résoudre les différends en matière d'utilisation des ressources. Comme nous l'avons vu, la résolution des différends doit se faire au moment où les objectifs sont fixés à deux niveaux. Il y a d'abord le niveau régional, au sein des provinces : c'est l'établissement des objectifs, ce qu'on pourrait appeler l'esquisse de plan. Il y a ensuite le niveau à la fois provincial et national : c'est la résolution des différends entre les gouvernements et les principaux intervenants, ce qu'on pourrait appeler le dégagement du consensus. Le processus exigera à chaque niveau des mécanismes particuliers, mais la mission consiste en priorité à concevoir et à instaurer le processus, puis à ériger une structure adéquate pour le déroulement officiel de ce dernier. Telle est, de l'avis du Comité, la mission du nouveau ministère des Forêts. Couronnée de succès, elle pourrait déterminer à elle seule l'avenir de la foresterie canadienne jusqu'au prochain siècle.

Il importe de le répéter, si la notion de développement durable a la moindre chance de se réaliser au Canada, c'est bien à l'égard de nos ressources naturelles les plus précieuses — celles de nos forêts — qu'il convient d'abord de l'appliquer!



À mon avis, le problème ne fera que s'aggraver dans les années 1990. Il faut se demander comment nous allons prendre les décisions qui s'imposent dans le domaine de la gestion des forêts pour assurer le maintien du développement industriel au cours du siècle prochain. Quelle proportion des terres faut-il réserver à d'autres fins pour satisfaire les autres usagers? — J.R. Carrow, doyen de la faculté de foresterie, Université de Toronto (fascicule 1:27).

Ce témoignage résume bien ce que de nombreux témoins considèrent comme le problème le plus grave avec lequel se trouve aux prises le secteur forestier du Canada, soit celui de trouver un processus et une structure qui rassemblent tous les intervenants afin qu'ils établissent en commun des objectifs durables. Il s'agit de connaître les usagers éventuels de la forêt et de faire en sorte qu'ils définissent tous leurs propres objectifs. Mieux encore, les intéressés doivent être disposés à faire des compromis et des concessions toujours en vue d'atteindre le consensus dans le respect des disciplines du développement durable et de la dynamique naturelle de la forêt.

Et finalement, je soutiens qu'il existe déjà la technologie nécessaire à l'aménagement de la ressource forestière. Elle existe à l'état rhéorique. Nous n'avons rien à inventer. Ce qu'il faut, c'est la structure qui permettra son application pratique au niveau des forêts. Au risque de choquer certains de mes collègues, j'irais même jusqu'à dire que la solution n'est pas purement monétaire. Il faut faire montre de logique. Nous avons besoin d'une démarche raisonnée. Il faut trouver des façons de contrôler la forêt elle-même, au lieu de s'inquiéter des ressources financières à notre disposition pour faire du reboisement, par exemple. — Gordon L. Baskerville, doyen de la faculté de foresterie, Université du Nouveau-Brunswick (fascicule 11:7).

Il s'agit donc, pour l'instant, de mettre au point un processus et une structure. La marche à suivre s'imposera d'elle-même pourvu que nous adoptions la bonne approche. Le processus et la structure seront aussi importants que les lignes de conduite qui doivent en résulter.

Il nous faut tout d'abord une vision, une grande orientation sur laquelle pourra s'appuyer notre politique. Puis il faut des objectifs, un ordre de priorités, un programme et un régime de responsabilités. — F.L.C. Reed, Chaire de politique forestière, Université de la Colombie-Britannique (fascicule 7:37).

Pour revenir à la controverse sur la coupe à blanc, il y a bien sûr les histoires d'horreur auxquelles donnent lieu les excès. Pourtant, on peut aussi facilement détruire une forêt en faisant une mauvaise coupe sélective qu'en faisant une coupe à blanc. Ce à quoi je veux en venir, c'est qu'on peut atteindre les mêmes objectifs d'aménagement de la forêt en effectuant aussi bien une bonne coupe à blanc qu'une bonne coupe sélective. La coupe à blanc est un procédé de renouvellement. La coupe sélective est une méthode différente, où l'on gère des arbres d'âge différent qu'on renouvelle par la coupe. Il y a bien sûr différents types de coupes à blanc. Dans certaines régions, il y a des variantes. Des coupes par bande, en chevron, par bloc, etc. On utilise souvent ces variantes en tenant compte d'autres considérations, comme la faune et le respect de son milieu de vie. — John Iverson, gérant, Forêts et environnement pour l'Ontario, Produits des pâtes et papiers Domtar (fascicule 25:17).

(vi) *Le recyclage des produits forestiers* et des déchets connexes gagnera en popularité. Bien qu'on n'en connaisse pas encore toute la portée, le Comité constate qu'appliqué au maximum, le recyclage pourrait permettre de sauver annuellement des millions d'arbres, de manière à utiliser la forêt à d'autres fins ou à réduire d'autant la coupe. C'est une quantité apparemment considérable, mais le potentiel de recyclage ne semble guère influencer sur les niveaux de coupe.

Des témoins ont fait ressortir de diverses façons que pour amorcer le processus de développement durable il faut décider, à l'avance et en présence de tous les intervenants, de ce que nous voulons accomplir. Nous avons besoin d'une liste non seulement de restrictions, mais aussi d'objectifs; Il est incontestable que nos aspirations économiques continueront à croître et que la forêt est l'un des principaux générateurs d'emplois et de revenus. D'autre part, la forêt deviendra de plus en plus le symbole de la qualité écologique de notre vie. Le véritable espoir pour l'avenir de nos forêts réside dans notre aptitude à intégrer et à concilier les priorités concurrentielles de nos plans de gestion. C'est sûrement l'idéal vers lequel on doit tendre.

J'aimerais attirer votre attention sur un aspect particulier du développement durable dont la nécessité ressort clairement. Cela nous aidera à mieux comprendre le développement durable. Je songe à la conciliation des intérêts conflictuels que font valoir les divers usagers des forêts dont les sociétés forestières, les partisans des réserves naturelles et les adeptes des loisirs...

comme moi je le propose. Ainsi, au lieu d'avoir une collaboration, il existe une concurrence parce qu'on veut avoir le crédit pour tout ce qui est fait. Il faut donc établir une structure qui n'existe pas actuellement. (fascicule 1:51 et 52).

Le Comité a senti gronder la dissension à propos de nos forêts, un peu comme si les adversaires tentaient de s'arracher le morceau. Il va sans dire que l'exploitation forestière de demain fera l'objet, beaucoup plus qu'aujourd'hui, de disciplines de plus en plus complexes et contradictoires. Il convient, au moment d'orienter la mission de Forêts Canada, d'en exposer quelques-unes dont la liste est loin d'être exhaustive :

(i) Les techniques d'inventaire des forêts comme les systèmes d'information géographique devront être élargies pour tenir compte des nombreux aspects de nos ressources forestières en voie de se définir et de la diversité des usages auxquels ils donneront lieu.

(ii) De même, les plans d'aménagement des forêts et les techniques de contrôle et d'évaluation devront avoir une portée et un champ d'application beaucoup plus vastes.

(iii) Les questions environnementales deviendront un facteur dominant de toute politique et planification concernant la forêt, et la consultation publique fera intégralement partie du processus. Le rôle des forêts dans le maintien de l'équilibre du bioxyde de carbone de l'atmosphère terrestre est considéré, par exemple, comme un facteur majeur dans les graves préoccupations relatives au réchauffement de la planète. Les évaluations environnementales des activités forestières seront bientôt monnaie courante.

(iv) De plus grandes superficies devront être consacrées à la préservation des écosystèmes et de la diversité génétique; d'autre part, les pratiques de gestion seront sans doute intensifiées dans les zones tenues pour être exploitables, pour compenser la réduction des sources de bois d'oeuvre.

(v) Les méthodes et pratiques de coupe devront être réexaminées à la lumière des aspects plus généraux du développement durable. Les questions qu'on se pose sont déjà nombreuses. Par exemple, les plantations d'une seule essence entraînent-elles une réduction nette de la diversité biologique? L'exploitation intensive aboutit-elle à une baisse nette de la productivité des lieux au fil des ans? La coupe en terres pauvres provoque-t-elle la déforestation? Certaines pratiques d'exploitation causent-elles la perte de certaines espèces? La coupe à blanc est-elle tolérable?

*se faire une idée de tous les problèmes à la fois. Le problème quelquefois de nos jours, c'est que tout le monde se dit qu'il y a quelque chose mais ne sait pas quoi exactement et qu'on a, par conséquent, tendance à insister quelquefois plus sur certains points qu'on ne le ferait si on avait une vision d'ensemble plus équilibrée.* — Jim Collinson, sous-ministre adjoint, Service canadien des parcs (fascicule 25:34).

Le développement durable a beau être en partie une notion politique, celle-ci est néanmoins *neutre* et doit le demeurer. Sans parti pris en faveur de l'environnement ou de l'économie, il s'agit de fonder ces idéologies souvent concurrentielles en des décisions et des conclusions équilibrées et réalisables. Pour le Comité, la mission essentielle de Forêts Canada consiste à agir comme chef de file afin de mettre en oeuvre ce processus et de définir la structure par lesquels il pourra se dérouler officiellement.

Au cours du long témoignage qu'il a rendu devant le Comité en deux occasions distinctes, Gordon L. Baskerville, doyen de la faculté de foresterie de l'Université du Nouveau-Brunswick nous a proposé, entre autres, les réflexions suivantes :

*Le développement durable ne sera possible que si l'on apporte des modifications fondamentales à notre façon d'exploiter les ressources forestières. Le développement durable n'est pas quelque chose qui se produit naturellement. Ce n'est pas quelque chose qu'on réalisera simplement en procédant à l'aveuglette d'un jour à l'autre, en se disant qu'on ne s'en tire pas si mal. Le développement durable nécessite littéralement un changement culturel.* (fascicule 1:49).

*Le secteur canadien des forêts traverse actuellement une période de transition. La principale caractéristique de ce secteur au cours des années 1990 sera le changement. Pratiquement tout peut changer. La façon dont on fait les choses change, et la façon dont on pense à ces choses change également. C'est une bonne nouvelle, une très bonne nouvelle. Cependant, la situation pourrait se détériorer rapidement si ce changement n'est pas structurel; et c'est là que Forêts Canada aurait un rôle à jouer, un rôle fondamental.* (fascicule 1:47).

*Les dispositions de la Constitution en la matière sont dangereuses. Les provinces sont propriétaires de la ressource, et le gouvernement fédéral dispose des fonds qui, pour la plus grande part, permettraient de la développer. On dit : vous pouvez développer ma ressource si vous dépensez l'argent comme je le désire. Les responsables du gouvernement fédéral disent : vous pouvez dépenser l'argent pour vos ressources si vous le faites*



## ID. ORIENTATION DE LA MISSION

Aux yeux du Comité, la première étape en vue d'atteindre le développement durable consiste à s'entendre sur la signification du terme et sur la manière de réaliser ce développement. *Qu'attendons-nous de nos forêts? Quels objectifs de développement voulons-nous établir? Comment faire pour nous entendre sur ces objectifs et régler les différends à leur sujet? Comment prouverons-nous qu'ils sont durables?*

*La recherche des réponses à ces questions pourrait être, selon le Comité, la première mission de Forêts Canada : aider tous ceux qui ont un intérêt dans ce domaine à établir et à préciser le mandat du développement durable de nos forêts, compte tenu des conséquences profondes de ce développement sur l'économie et l'environnement tant à l'échelle du Canada que du monde entier. Tel est aussi le sens de la mission que presque tous ceux que le Comité a entendus semblent vouloir prêter au nouveau ministère fédéral des Forêts, selon ce qui découle directement ou indirectement de leur témoignage.*

Il est amplement démontré que pour mettre en oeuvre la notion de développement durable des forêts canadiennes, leur exploitation ne pourra plus se dérouler comme auparavant. Ni le rendement soutenu en bois de coupe, ni l'augmentation des parcs naturels, ni aucune autre utilisation exclusive de la forêt n'équivaut au développement durable. La gestion forestière ne devra plus s'intéresser seulement au bois et aux parcs, mais tenir compte également, de façon intégrale, des autres valeurs forestières comme, entre beaucoup d'autres, la conservation de la faune et la protection de la diversité biologique. Nous devons en outre trouver des moyens de *mesurer* chacun de ces aspects afin de pouvoir les gérer.

Comme l'a dit un analyste, «... *le développement durable est une notion, non un plan détaillé*»<sup>20</sup>. Le développement durable n'est pas qu'un terme scientifique et technique, c'est aussi un terme politique forgé hors de toute partisanerie. Le meilleur moyen de concilier les intérêts divergents et de susciter un consensus est de dialoguer et de débattre la question sur une tribune quasi politique. C'est dans le contexte politique du développement durable que les intervenants sont réunis, qu'une base de données commune est créée et que le processus de concertation, de rationalisation et de résolution commence. Les résultats doivent manifestement, en fin de compte, prendre une coloration à la fois technique et politique.

*Disons directement que toute idée d'une liste de toutes les utilisations possibles, des répercussions sociales et économiques, et des compromis d'utilisation qui représenteraient le mieux ce que souhaite la population serait une excellente chose. En tout cas, cela permettrait à tout le monde de*

- (iii) L'intendance des forêts, assurée de façon à réaliser leur développement durable, incombe de façon générale et interdépendante à tous ceux qui détiennent des intérêts dans les ressources forestières du Canada, bien que les décisions en matière de politiques et d'aménagement du territoire incombent essentiellement aux gouvernements provinciaux dans leurs domaines de compétence respectifs.
- (iiii) En ce qui concerne l'établissement d'une stratégie forestière nationale et l'obtention d'un consensus national entre tous les intéressés de façon à garantir la mise en oeuvre de cette stratégie, le ministre fédéral des Forêts doit jouer un rôle de premier plan, dans un esprit de concertation et de collaboration avec les provinces, les territoires et tous les autres intervenants.

ne savent pas l'intégrité de l'environnement dont elle dépend<sup>18</sup>. Cette idée porte à croire que lorsque le développement économique menace la pérennité de l'environnement, c'est l'environnement qui doit l'emporter puisqu'il est la base du développement économique.

Le Comité est d'accord avec cette vision des choses de même qu'avec l'analogie employée fréquemment entre le *capital économique* et le *capital écologique*. Il est tout aussi essentiel de maintenir le capital écologique pour favoriser le développement durable des ressources forestières qu'il l'est de protéger le capital économique pour favoriser le développement économique général. Comme l'écrit MacNeill, « le capital écologique de base d'une nation ne devrait pas diminuer avec le temps. Il faudrait plutôt veiller à conserver un capital naturel constant ou à l'accroître de façon à ce que nous puissions vivre des intérêts »<sup>19</sup>. Autrement dit, à défaut de l'accroître, il faut tout au moins maintenir la capacité biologique de production.

Les demandes concurrentielles à l'égard de nos ressources forestières et les conséquences d'une gestion inadéquate à la fois sur le front économique et sur le front écologique exigent une solution. *Qui en aura la responsabilité?*

La population, c'est-à-dire chacun de nous, est responsable en dernière analyse. Les forêts canadiennes appartiennent au gouvernement — au peuple — à plus de 90 p. 100. Au Canada, de façon directe, la gestion forestière relève principalement des provinces, qui possèdent 80 p. 100 des terres forestières. Environ 11 p. 100 de celles-ci appartiennent au gouvernement fédéral et seulement 9 p. 100 à des particuliers.

De façon indirecte, toutefois, il y partage des responsabilités entre tous les intéressés, c'est-à-dire tous les niveaux de gouvernement, toutes les entreprises forestières et tous les citoyens qui utilisent la forêt. Les moyens d'assurer le partage de ces responsabilités évoluent rapidement, mais moins vite que les événements. Une approche plus globale et une plus grande coopération s'imposent. À l'avenir, aucun intervenant ne pourra plus assumer à lui seul la gestion responsable de nos forêts!

C'est sous ce rapport que Forêts Canada pourra jouer son plus grand rôle : *aider à faire du développement durable une réalité* dans les forêts du Canada et à *dégager le consensus* nécessaire pour y arriver.

**RECOMMANDATION N° 1 – Le Comité recommande que soient adoptées les conclusions suivantes en tant que fondement théorique de la mission de base du nouveau ministère fédéral des Forêts :**

(i) Les principes du développement durable et de l'intendance doivent constituer l'assise de la future politique gouvernementale en matière d'aménagement des forêts canadiennes, tant aujourd'hui que dans l'avenir.

*forêts et que nous ne les avons pas conservées en bon état. C'est une situation que nous devons redresser. Une fois que ce sera fait, vous constaterez qu'elles seront beaucoup plus faciles à gérer et en bien meilleur état.* — Matthew Wright, premier vice-président, Association des produits forestiers de la Nouvelle-Écosse (fascicule 24:44).

Plusieurs industriels s'inquiètent à juste titre des dépenses supplémentaires qu'ils devront assumer à cause des nouveaux règlements et des nouvelles exigences découlant des programmes de gestion multidisciplinaire des terres. Certains craignent l'imposition de limites sur la coupe du bois au lieu d'actions positives pour promouvoir les autres valeurs forestières. Cela se traduirait par des réductions de la production de bois et des hausses du prix du bois à la livraison. Selon une estimation fondée sur les niveaux de récolte actuels et concernant la Colombie-Britannique seulement, les nouvelles pratiques de gestion axées sur l'autodiscipline pourraient faire grimper d'un demi-milliard de dollars le coût annuel de la matière première. Ces conséquences majeures seront lourdes à porter après les hausses de même nature que cette province a subies en 1987-1988<sup>17</sup> en raison d'un changement de politique concernant, entre autres, les droits de coupe. La hausse des dépenses se produira au moment non seulement où l'industrie doit investir afin de lutter contre la pollution, se lancer dans le recyclage et parer à la pénurie actuelle du bois de coupe, mais aussi où l'économie canadienne semble au bord d'une récession.

Il est à espérer qu'une démarche plus constructive en matière de gestion de toutes les valeurs forestières aura pour effet de modérer les coûts et d'améliorer les rendements. Peut-être ne pouvons-nous justifier ce *surcroît de dépenses qu'en considérant qu'il est le prix à payer pour notre gestion jusqu'ici irresponsable* des forêts et peut-être déciderons-nous qu'il n'est pas juste que seule l'industrie le supporte. Après tout, la société canadienne se sert de la forêt depuis longtemps principalement pour créer des emplois. À long terme, toutefois, aussi coûteuse que la transition puisse être, il faut considérer le développement durable de nos forêts comme la condition de notre survie même. En retour, nous aurons pour avantages inestimables d'éviter les pertes causées par le développement non durable et de cueillir indéfiniment les fruits d'une croissance économique qui ne dégrade pas l'environnement. Une forêt exploitée de manière qu'elle se prête à des activités nombreuses et diverses devrait, à la longue, pouvoir soutenir une économie plus diversifiée et plus stable.

Bien qu'essentiels à nos besoins, la croissance et le développement doivent être durables. Pour Jim MacNeill, qui fut secrétaire général de la commission Brundtland, la croissance durable est celle qui est *«fondée sur des formes et des modes de développement qui*



C'est d'ailleurs commencé. Une étude des perspectives forestières est en cours en Colombie-Britannique. Une province au moins, le Manitoba, a commencé à appliquer la notion de développement durable à divers principes d'exploitation sur lesquels elle a fondé sa politique forestière. Le Comité est persuadé qu'il est essentiel d'établir de cette manière une *stratégie nationale pour le développement durable de l'ensemble des forêts canadiennes*, et il se réjouit de constater que le Canada regorge d'un bout à l'autre d'aptitudes et de talents qui lui permettront d'atteindre cet objectif national. Le gouvernement fédéral semble à même de jouer un rôle prépondérant pour déclencher le processus, et nous croyons que Forêts Canada est l'instrument tout désigné pour ce faire.

*L'élément-clé, ici, c'est d'avoir une vision — c'est-à-dire de reconnaître l'importance, pour le ministère, de se doter d'une mission globale et d'assurer une direction à tous ceux qui s'intéressent à la forêt. Par conséquent, le tout premier but du ministère doit consister à préciser et à promouvoir une vision nationale.* — Habitat faunique Canada, mémoire, 9 mai 1990 (fascicule 21A:22).

Les *coûts et avantages* du développement durable prendront certainement un caractère primordial lors de la planification et de la mise en oeuvre. Le facteur critique sera leur répartition. L'application généralisée du principe du «païement par l'usager» mérite sûrement d'être envisagée. La question fondamentale qui se pose n'est cependant pas de savoir si nous pouvons nous permettre le développement durable, mais bien si nous pouvons nous en passer!

Ce qui m'ennuie souvent, c'est d'entendre dire que le développement durable coûtera très cher. Mais si l'on produit une ressource à partir de la terre, et que la terre ne demeure pas en bon état, et que l'écosystème, les plantes et la faune ne sont pas non plus maintenus en bon état, ce ne sera pas économique. Les producteurs d'arbres de Noël offrent probablement l'un des meilleurs exemples d'application du développement durable. Nous travaillons sur des peuplements sauvages, naturellement régénérés, et qui continuent à produire des arbres, dans certains cas depuis 40 ou 50 ans, d'une façon très rentable. Je déteste entendre dire que le développement durable coûte forcément très cher. Si nous allons devoir y consacrer des sommes considérables dans un avenir rapproché, c'est tout simplement parce que nous avons négligé nos

Ces définitions, comme d'autres, montrent qu'on ne s'entend pas sur la notion de développement durable. Néanmoins, il est évident qu'elle signifie davantage que le rendement soutenu ou la diversité écologique. Elle comporte une approche plus globale, plus complète de la foresterie, et nécessite une véritable gestion intégrée.

Pour les besoins du présent rapport et à titre de proposition à l'usage des autres, le Comité a adopté la définition suivante du développement forestier durable : *Planification, aménagement et utilisation de la ressource forestière qui respectent la capacité de l'écosystème forestier de maintenir ses différentes valeurs pour les générations présentes et futures.*

Une autre chose que le développement durable implique, c'est qu'on ne peut pas commencer simplement par dire ho là ! Il ne suffit pas d'imposer ou de s'imposer des contraintes pour assurer une bonne gestion. Une contrainte imposée sur un plan entraîne invariablement des répercussions sur d'autres plans, ce qui a souvent pour effet d'empêcher le développement durable au lieu de le promouvoir. L'interdiction de la coupe à blanc, par exemple, pourrait donner lieu à la pratique de l'écrêtage, ce qui va à l'encontre du développement durable. Ce qu'il faut, c'est une planification globale de l'aménagement et des mesures pour atteindre la totalité de nos objectifs de développement durable.

*Or, ce qui est crucial, il est impossible de gérer une ressource renouvelable en imposant des contraintes. C'est tout à fait impossible. Il faut donc intervenir de propos délibéré et prendre des mesures qui imposent une orientation au système forestier.*

*Pratiquement toutes les lois qui ont été adoptées sont des lois préventives. Ces lois sont conçues pour empêcher que telle ou telle chose ne se produise. Nous parlons de mettre un terme aux coupes à blanc, au reboisement, à la construction de routes, etc. Tant qu'on n'aura pas décidé de prendre des mesures actives, nous n'obtiendrons pas de résultat et nous ne pourrions pas vraiment parler d'aménagement forestier.* — Gordon L. Baskerville, doyen de la faculté de foresterie, Université du Nouveau-Brunswick (fascicule 11:5).

Ce qu'il faut avant tout, c'est un ensemble d'objectifs à long terme pour nos forêts avant même de commencer à planifier leur réalisation. Étant donné les nombreux intervenants et points de vue qu'il faut concilier dans le cadre du développement durable des forêts canadiennes, il faut *dégager un consensus* au sujet de ces objectifs. Voilà le point de départ du développement forestier durable. Voilà le rôle premier et vital — la mission — que nous voyons Forêts Canada accomplir : *contribuer au dégagement de ce consensus!*

*La forêt a une grande importance économique en termes de l'industrie forestière, ainsi qu'en termes des ressources fauniques et récréatives qu'elle peut fournir. Comme elle couvre une superficie très importante, elle doit être l'un des premiers objets visés par toute action gouvernementale, privée et même collective, de développement durable... C'est l'endroit par excellence pour appliquer et mettre en valeur les notions du développement durable* — Claude Godbout, doyen de la faculté de foresterie et de géomatique, Université Laval (fascicule 1:8).

Pour les représentants de l'industrie, par exemple, l'idée coïncide parfaitement avec leurs objectifs à long terme et ils pensent pouvoir jouer un rôle majeur dans sa mise en oeuvre. Plusieurs témoins ont proposé leur propre *définition* du développement durable :

*...une gestion qui assure la durabilité biologique des ressources forestières, qui ne porte pas atteinte à la diversité biologique et qui ne compromet pas l'utilisation de ces terres pour d'autres ressources forestières.* — Jim Cayford, directeur général, Institut forestier du Canada (fascicule 5:5).

*À mon sens, on entend vraiment par là un développement économique durable...* — Cecil Elenniken, président-directeur général, Canadian Pacific Forest Products Limited (fascicule 24:30).

Par ailleurs, un nombre important de témoins ont défini la question en insistant beaucoup plus sur son aspect écologique, notamment sur les notions de diversité biologique et génétique. Ils se rapprochent en cela du rapport de la Stratégie mondiale de la conservation, publié en 1980, qui proposait trois objectifs : i) maintenir les processus écologiques essentiels, ii) préserver la diversité génétique, iii) utiliser de façon durable les espèces et les écosystèmes.<sup>10</sup> Plus d'une définition ressemblait à la suivante :

*À mon avis, il y a deux volets à la définition dont le premier est le principal et le deuxième, le subordonné. Tout d'abord, si l'on veut faire un usage intégré d'une forêt, il faut faire preuve de responsabilités sur le plan écologique et ce, pour toutes les fins auxquelles servira la forêt. Évidemment, il faut définir ce que signifie la «responsabilité écologique» mais, à mon avis, la pierre angulaire de la responsabilité écologique, c'est le maintien et la protection de la diversité biologique de l'ensemble. Si l'on ne protège pas ni ne maintient la diversité biologique de l'élément en cause, l'on perd ces choix, à la fois économiques et écologiques, ce qui est très facile à prouver.* — Herb Hammond, forestier professionnel, Sierra Club of Western Canada (fascicule 7:17).



## 1C. INTENDANCE : DÉVELOPPEMENT DURABLE

L'intendance n'est pas qu'un mot d'ordre, c'est un état d'esprit, un engagement à gérer en fonction de l'avenir!

L'intendance et le développement durable semblent des notions presque interchangeables. Il est sans doute juste de dire que l'intendance est le principe qui permet de réaliser le développement durable. Quoi qu'il en soit, les deux termes semblent convenir à la définition prévue au paragraphe 6d) du projet de loi C-29 par lequel le nouveau ministère fédéral des Forêts a été créé, puisqu'il s'agit d'«un développement qui réponde aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à satisfaire leurs propres besoins». Cela souligne l'obligation particulière qui incombe au nouveau ministère.

Autrement dit, aux termes de la loi, il incombe au ministre de promouvoir la gestion responsable des forêts canadiennes, c'est-à-dire, *aider à les aménager et les gérer de manière non pas à réduire mais à intensifier le développement durable des ressources forestières*. La nécessité de respecter à l'avenir ce principe de l'intendance ne fait aucun doute. Pour mieux exprimer cette idée, nous citerons les propos de trois témoins de la Colombie-Britannique qui ne voient pas toujours du même oeil l'avvenir de la foresterie canadienne, mais qui ont chacun contribué à dégager un consensus ferme sur cet aspect crucial de la gestion responsable de nos forêts.

*La protection de notre environnement suppose au départ certaines décisions. Des sacrifices doivent être consentis aujourd'hui afin de protéger notre patrimoine à l'intention des générations futures* — Herb Hammond, forestier professionnel, Sierra Club of Western Canada (fascicule 7:15).

*Nous avons une autre chance non seulement d'assurer le statu quo en matière d'approvisionnement en bois d'œuvre, objectif somme toute modeste et peu enlevant. Les gestionnaires des terres sont maintenant obligés de parler d'augmentation de la production de bois d'œuvre. Il importe encore plus de dresser conjointement une stratégie de gestion forestière qui tienne compte des richesses non ligneuses de nos forêts et de leur vocation écologique* — F.L.C. Reed, Chaire de politique forestière, Université de la Colombie-Britannique (fascicule 7A:57).

*La gestion responsable est fondée sur le principe selon lequel la priorité de toute forme d'utilisation forestière doit être la protection, à court et à long terme, de nos forêts* — Harold Derickson, président, Association intertribale de la Colombie-Britannique (fascicule 18:7).

Les témoins sont presque unanimes à préconiser l'application du développement durable aux forêts canadiennes.



L'Environnement ont été particulièrement intéressants en raison de l'interaction importante de ce ministère avec celui des Forêts dans le cadre du Plan vert et du Processus d'examen et d'évaluation en matière d'environnement (PEEBE), programmes qui sont tous deux en pleine évolution.

Sur le plan financier, le secteur forestier devrait exercer une grande influence à cause de sa forte contribution nette au trésor fédéral; elle devrait en outre jouer d'une attention prioritaire dans les politiques fiscales et les plans financiers du gouvernement fédéral. Nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral consacre énormément d'attention, d'efforts et d'investissements à la question des forêts, mais sa contribution nous laisse, en général, l'impression de manquer d'intensité et de concentration parce qu'elle s'éparpille entre un grand nombre de ministères. À l'heure actuelle, l'administration des forêts, à Ottawa, s'articule autour de programmes et d'interrelations entre divers ministères et se concrétise souvent par des protocoles d'entente et des comités interministériels spéciaux. Néanmoins, la question des forêts ne jouit pas, comme elle le devrait au niveau fédéral, de cette *concentration des influences*. Même dans les rapports de Statistique Canada, les données forestières sont souvent incluses avec celles de la fabrication en général.

Bien entendu, il faudra mettre à contribution de *grands intervenants* et tenir compte de *plusieurs points de vue* dans le développement durable des forêts du Canada, mais il n'y en a sans doute pas de plus importants que ceux qu'on trouve dans l'administration fédérale elle-même. Regrouper et intensifier les contributions que fait déjà le gouvernement fédéral au secteur forestier, voilà un objectif primordial pour Forêts Canada.

stratégie forestière nationale. Certaines provinces sont plus exigeantes. Ainsi, le sous-ministre adjoint des Ressources naturelles du Manitoba invite le ministère fédéral des Forêts à devenir le chef de file afin de promouvoir, à l'échelle du Canada tout entier, le développement durable des forêts. Dans son mémoire, le ministre des Ressources renouvelables des Territoires du Nord-Ouest insiste pour que Forêts Canada continue à jouer un rôle de premier plan dans le contexte d'une stratégie forestière nationale et à collaborer encore davantage à la gestion des forêts du Nord.

*Le rôle premier du nouveau ministère doit être de faciliter l'aménagement de nos ressources forestières par leurs propriétaires: les gouvernements, l'industrie et les particuliers. Ce sont les propriétaires de ces ressources qui sont responsables de leur aménagement. Les principaux propriétaires sont les provinces.*

*Le gouvernement fédéral a pour rôle de faciliter l'aménagement en établissant des liens entre tous les efforts visant des objectifs nationaux et en créant un contexte qui permette une meilleure gestion des ressources et le développement d'une grande variété d'avantages socio-économiques pour les intéressés.* — L'honorable Morris V. Green, ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie, Nouveau-Brunswick (fascicule 22:7).

Le Comité a également étudié les organismes fédéraux-provinciaux afin de trouver un modèle qui permette d'instaurer la collaboration intergouvernementale dans le domaine des forêts. Le Centre intersevés des feux de forêt du Canada, créé en 1982, qui réunit à titre de membres et d'administrateurs les représentants du gouvernement fédéral et de tous les gouvernements provinciaux, semble constituer un très bon exemple de la manière dont les gouvernements peuvent s'organiser officiellement en vue de collaborer à une meilleure gestion des forêts, en l'occurrence, à la lutte contre les incendies de forêt.

Divers témoins ont mentionné un autre organisme fédéral-provincial qui existe au niveau politique, soit le *Conseil canadien des ministres des Forêts* (CCMF). Celui-ci constitue, à leurs yeux, l'organisation consultative la plus propice en vue de définir une stratégie nationale pour le développement durable de nos forêts. Le Comité convient que le CCMF semble, en effet, le mieux placé pour devenir la tribune officielle qui permette d'atteindre un consensus sur une vision véritablement nationale de l'avenir des forêts du Canada. La fermeté des liens que Forêts Canada pourrait se tisser par l'entremise de cet organisme est de très bon augure pour le succès du nouveau ministère.

Étant donné que la question des forêts et de la foresterie met en cause bon nombre de ministères fédéraux, le Comité a longuement consulté les représentants de six d'entre eux, dont le ministre des Forêts lui-même. Nos entretiens avec les représentants de

consultation qu'ils effectuent et dont ils font profiter les gouvernements, l'industrie et d'autres agents du secteur forestier. Pour la rédaction de son rapport, le Comité a pu compter sur l'aide précieuse, en matière rédactionnelle et technique, de cinq de ces universitaires, provenant de diverses régions du Canada. Ils sont d'ailleurs souvent cités dans ces pages.

Le témoignage d'*Instituts de recherche* dont l'Institut canadien de recherches en génie forestier, Forintek et l'Institut canadien de recherches sur les pâtes et papiers (Paprican) a été particulièrement révélateur des progrès scientifiques et technologiques réalisés au Canada dans le secteur forestier. Il a fait clairement ressortir notamment la nécessité et la possibilité d'accroître la recherche à l'avenir, et d'en utiliser les résultats pour rester compétitifs. Étant donné que le rôle traditionnel de Forêts Canada a surtout été axé sur la science et la technologie, on espère vivement une recrudescence des investissements fédéraux dans la recherche forestière à titre d'engagement majeur du nouveau ministère des Forêts envers sa mission de développement durable.

*On a souvent dit que nous sommes un pays riche en ressources, mais notre capacité de concurrencer d'autres pays ayant de vastes forêts qui croissent rapidement a diminué... Nous devons donc nous servir de nos connaissances, de nos compétences et de notre expérience pour contrebalancer les avantages d'autres régions forestières de plus en plus compétitives.*

*Nous n'y arriverons que si nous élaborons une stratégie de recherche robuste, soutenue et axée sur les résultats dans tous les domaines d'activités forestières. Faut de temps, oublions l'examen de tout ce qui s'est fait en recherches forestières au Canada, et la nécessité d'en faire plus encore. Nous savons déjà très bien que sur le plan de la recherche, la position du Canada par rapport à d'autres pays industrialisés, qui sont parmi nos plus grands concurrents, n'est pas particulièrement enviable.*

— J.-A. Bérard, président, Institut canadien de recherches en génie forestier (fascicule 6:24).

Malgré l'invitation lancée à tous les ministres provinciaux et territoriaux des Forêts et de l'Environnement, l'honorable Morris V. Green, ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick, est le seul à s'être présenté aux audiences du Comité. La plupart des autres ministres responsables de la forêt au sein des gouvernements provinciaux et territoriaux nous ont toutefois répondu par écrit. Tout en mettant le nouveau ministère fédéral en garde contre toute ingérence dans un champ de compétence exclusivement provinciale, ces ministres semblent reconnaître le rôle accru que Forêts Canada pourrait jouer, notamment sur le plan financier et sur celui de la recherche, en vue d'établir une

Pour répondre à votre question, donc, en tant que citoyen rural, je dois dire que je suis en faveur d'une participation accrue au niveau local.

— Kelly McCloskey, vice-président, Association des forestiers professionnels de la Colombie-Britannique (fascicule 21:37 et 40).

Bien que les forêts incarnent de grandes valeurs traditionnelles pour les bandes indiennes du Canada, on ne s'est guère préoccupé de gérer rationnellement les forêts de leurs réserves. Une foule d'occasions de participation des autochtones à l'exploitation forestière comme mode de vie ont été ratées par suite de l'absence de consultation et du manque de planification à l'égard des terres boisées des réserves et des forêts de la Couronne qui les jouxtent. Leurs perspectives de carrière dans le secteur forestier se rétrécissent à cause de la difficulté d'accès aux écoles de génie forestier et du manque d'intérêt pour l'instruction et la formation qu'elles dispensent. Toutes ces circonstances peuvent et doivent être améliorées et corrigées parce qu'aucun élément de la société canadienne ne mérite davantage sa place dans nos forêts que les peuples autochtones. Les dirigeants autochtones ont pris des mesures dans ce sens ces dernières années.

*L'Association forestière autochtone est une association de bénévoles ouverte à tous les peuples, groupes et organisations autochtones du Canada. Voici la mission qu'elle s'est fixée :*

*Assurer, en premier lieu et en permanence, la protection, la conservation, la promotion et l'équilibre de nos ressources forestières.*

*Favoriser l'application, à la gestion et à l'utilisation des ressources forestières, de l'éthique traditionnelle des Premières Nations à l'égard de la terre et de la forêt.*

*Rechercher les points d'entente de concert avec toutes les autres parties s'intéressant, dans quelque optique que ce soit, aux forêts.*

— Willie Wilson, président, Programme d'exploitation des forêts indiennes (fascicule 17:28).

De nombreux *particuliers* ont fait connaître par écrit au Comité leurs appréhensions et leurs solutions, à la suite de leur propre expérience dans un emploi lié à la forêt ou parce que l'environnement leur tient à cœur. Ces lettres montrent combien l'avenir de nos forêts préoccupe la population; cet intérêt mérite qu'on s'y attarde et souligne la nécessité de poursuivre les programmes d'éducation populaire et de sensibilisation à l'égard de nos ressources forestières.

Le Comité a eu l'honneur d'entendre les témoignages et de recevoir les conseils de plusieurs doyens et professeurs des *facultés de foresterie de diverses universités canadiennes*. La contribution de ces facultés à la pratique de la foresterie est inestimable non seulement sur le plan de l'enseignement, mais encore grâce aux travaux de recherche et de



*Le développement des boisés privés est essentiel pour la survie à long terme des collectivités rurales de la Saskatchewan. Le programme de vulgarisation des boisés constitue le moyen le plus évident et le plus efficace d'appuyer ce secteur. Chaque dollar consacré aux subventions à la plantation d'arbres, à l'amélioration des voies d'accès, à la construction et à l'amélioration des peuplements permet aux propriétaires de boisés et à leurs employés, qui sont souvent des membres de leur famille, de faire un travail sain et utile. Bien que les subventions ne permettent pas de verser des salaires élevés, elles permettent de compenser les coûts qu'entraîne ce travail et, par ricochet, d'augmenter le chiffre d'affaires des vendeurs locaux de scies mécaniques, d'outillage agricole et de quincaillerie.*

— Hector Shiell, président, Farm Woodlot Association of Saskatchewan (fascicule 9:21).

Des témoins ont invoqué diverses mesures comme la création d'*organismes forestiers communautaires* afin de pouvoir consulter la population concernée avant de prendre des décisions sur la gestion forestière, surtout dans les régions rurales où les décisions de cette nature touchent directement la vie des habitants. Un certain nombre de ces groupes ont été créés en Colombie-Britannique pour défendre les intérêts de la collectivité dans la forêt contre d'autres intérêts qui seraient insensibles aux répercussions éventuelles, sur le plan local, de certaines politiques économiques ou environnementales d'ordre général. Les habitants des *régions rurales* ont fortement l'impression que ceux des *régions urbaines* exercent sur les politiques forestières beaucoup trop d'influence dans un lieu où ils ne sont pas en mesure de mettre leurs théories à l'épreuve. Plusieurs organisations communautaires appuient l'idée de *zones forestières à utilisation contrôlée* ou à *utilisation polyvalente mais séquentielle*, qui permettraient de commencer à planifier l'utilisation de la forêt sur le plan local, un peu comme le zonage municipal ou la réglementation provinciale sur l'utilisation des terres.

Nous n'avons pas toutes les réponses, mais nous pensons que, sans une stratégie d'utilisation des sols — comme il est dit brièvement ici, cette stratégie utilise un système de zonage — il est difficile de gérer des ressources variées tant que l'on ne connaît pas quelles sont ces ressources, quelle est leur importance relative et de quelle façon elles interagissent. Dans ce domaine, les décisions sont d'autant meilleures que les groupes locaux y ont participé. Cela donne un meilleur projet, qu'il est plus facile d'accepter et de mettre en application. Plus la décision s'éloigne de la base — du secteur local — moins les groupes locaux participent à la détermination des problèmes et à leur solution, et moins le projet risque d'être adopté ou de réussir.

accroître la crédibilité des sylviculteurs en tant que gardiens de ces ressources. La baisse du nombre des inscriptions dans les programmes universitaires de foresterie est également très préoccupante pour ces professionnels.

*C'est notre premier souci : la régénération et la perpétuation des forêts pour l'avenir. Notre deuxième sujet de préoccupation concerne les personnes, les professionnels qualifiés et les techniciens. En cette période où le nombre global des inscriptions dans les collèges et les universités est très élevé, les inscriptions en foresterie diminuent. — John Fingland, président, Fédération canadienne des associations de forestiers professionnels (fascicule 4:7).*

Des *organisations syndicales* comme le Syndicat canadien des travailleurs du papier et le Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique nous ont impressionnés par leur attitude positive et leur largeur d'esprit. Bien que leurs membres se préoccupent avant tout de leurs emplois et de la stabilité industrielle, ils sont également très sensibles aux conséquences à long terme et appuient le besoin d'équilibre et de changement afin de mettre en oeuvre le développement durable des forêts.

*Nous entendons énormément parler ces jours-ci de l'exploitation durable. De fait, l'alinéa 6.d) du projet de loi créant le nouveau ministère des Forêts mentionne expressément le développement durable des ressources forestières du pays. En tant que syndicalistes, nous tenons à assurer la pérennité des emplois de nos membres et de leurs collectivités et c'est pour nous un objectif à long terme. — Keith Newnan, directeur de la recherche, Syndicat canadien des travailleurs du papier (fascicule 18:22).*

Le Comité a entendu le témoignage de presque toutes les *associations de propriétaires de boisés* du Canada et s'estime maintenant bien renseigné sur les besoins de ces petits entrepreneurs. La productivité des boisés familiaux constitue, dans bien des endroits, un élément crucial de l'équation forestière, et la gestion de ces terres mérite l'attention et le soutien des gouvernements fédéral et provinciaux. Comme les forêts de la Couronne ont longtemps servi à créer des emplois, la preuve semble faite que les investissements dans l'achat et la gestion des boisés privés ne sont pas souvent rentables à cause des droits de coupe relatifs sur les terres de la Couronne. Il faudra manifestement beaucoup de créativité et de recherche pour rentabiliser le développement durable des petits boisés, et bien que ces boisés soient privés, ils méritent certainement de bénéficier de l'aide des pouvoirs publics.

Colombie-Britannique a remplacé la surtaxe en haussant ses droits de coupe et en imposant d'autres obligations aux exploitations. Québec l'a aussi réduite, la faisant passer de 15 à 8 p. 100 en avril 1988. En décembre 1987, les provinces atlantiques avaient été exemptées des conditions du protocole.

Cette surtaxe à l'exportation a gravement compromis la rentabilité de l'industrie du bois de sciage à bien des endroits, par exemple dans le nord de l'Ontario qui exporte de grandes quantités de bois d'œuvre aux États-Unis. L'industrie de même que les gouvernements sont à la recherche de solutions de rechange. Cependant, les producteurs de l'Atlantique craignent de perdre leur exemption si des changements, fédéral et provincial, les aideront à sortir de cette difficile situation.

*En ce qui concerne les rapports entre le gouvernement fédéral et l'industrie, je dois mentionner le protocole d'entente signé en 1987 avec les États-Unis à propos du bois d'œuvre de résineux, et les conséquences dévastatrices qu'il a eues sur les scieries, particulièrement dans le nord de l'Ontario. L'imposition de cette taxe de 15 p. 100 a eu pour conséquence immédiate la fermeture de quatre scieries dans le nord de la province. Celles qui ont survécu connaissent de graves difficultés financières à cause de cette taxe de 15 p. 100 aux effets de laquelle sont venus s'ajouter depuis les effets néfastes de l'augmentation de la valeur du dollar canadien et de la baisse du prix du bois d'œuvre, surtout en Amérique du Nord. Nous, dans l'industrie forestière, nous pensons maintenant que cette mauvaise affaire pour le Canada était due au manque de compréhension, de la part du fédéral, de certains éléments de la question. — I.D. Bird, président, Association des industries forestières de l'Ontario (fascicule 23:7-8).*

Des *forestiers professionnels* comme ceux de l'Institut forestier du Canada ont discuté devant nous de leur profession et de la nécessité de convaincre la population du fait que les gestionnaires forestiers de haut rang sont des personnes qualifiées, compétentes et intégres. En fait, sous l'effet notamment des témoignages entendus au Comité, la Fédération canadienne des associations de forestiers professionnels a décidé, à son congrès national du 21 août 1990, de mettre au point des *normes nationales* concernant la gestion professionnelle des ressources forestières du Canada, et elle travaille actuellement à l'établissement dans les plus brefs délais d'un code. Par la même occasion, la Fédération a réclame de nouveaux programmes d'éducation et de sensibilisation du public afin d'aider les Canadiens à mieux comprendre et respecter leurs ressources forestières et pour



*syvicolos, l'intégration des valeurs autres que le bois d'oeuvre, les solutions de rechange à l'utilisation des pesticides, la planification de l'utilisation des terres, l'attention des retombées sur l'environnement, la participation de la population à la planification forestière, l'avenir du processus d'évaluation environnementale et l'état des données écologiques de base.* — Don Huff, président, Forests for Tomorrow (fascicule 10:5-6).

Nous avons entendu le témoignage de *grosses sociétés forestières* comme Canadien Pacifique, Domtar, MacMillan Bloedel et Noranda ainsi que des organismes représentant l'industrie, notamment l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, l'Association des industries forestières du Québec, l'Association forestière canadienne, la *Ontario Forestry Association* et le *Council of Forest Industries of British Columbia*. Les industriels insistent surtout sur l'importance de la *forêt exploitable* de même que sur les progrès réalisés dans la sylviculture, le reboisement et diverses disciplines de la gestion intensive. Le secteur forestier du Canada dit soutenir fermement la notion de développement durable et avoir beaucoup investi afin d'en respecter les principes. Toutefois, l'interprétation qu'en donnent les industriels semble, dans certains cas, se limiter au *rendement soutenu*. Les leaders industriels déplorent vivement une appréciation fautive de la valeur économique de nos forêts et craignent que la priorité accordée à l'environnement ne se traduise par des mesures irréalistes, inapplicables et non durables.

*Encore une fois, à titre d'information, l'industrie forestière emploie 76 000 personnes en Ontario, pour une masse salariale d'environ 2,2 milliards de dollars par an. Dans une bonne année, notre secteur paye plus de 250 millions de dollars d'impôt sur les sociétés et, pendant une bonne année comme 1988, il investit environ 1,5 milliard de dollars à la construction d'usines, à la modernisation des équipements et à la dépollution. Notre production annuelle d'une valeur d'environ 10 milliards de dollars, dont 3,7 milliards sont exportés, essentiellement vers les États-Unis. La matière première provient de 3,5 milliards de mètres cubes de bois sur pied, et le taux d'exploitation annuel, qui est de 30 millions de mètres cubes, représente un peu moins de 1 p. 100 du bois sur pied. Ce bois couvre une superficie de 81 millions d'hectares, à 85 p. 100 propriété de l'État, et dont la moitié environ est couverte de forêts productives.* — I.D. Bird, président, Association des industries forestières de l'Ontario (fascicule 23:6).

Une autre observation du même témoin montre le mécontentement que suscite dans l'industrie forestière presque partout au Canada, sauf dans les provinces atlantiques, le règlement intervenu il y a trois ans avec les États-Unis. Un protocole d'entente a prévu une surtaxe de 15 p. 100 sur certains produits de résineux exportés aux États-Unis. En 1988, la



*Les questions qui préoccupent particulièrement Forests for Tomorrow sont les suivantes: les conséquences environnementales des divers éléments de la gestion du bois d'oeuvre, la régénération de l'exploitation forestière, l'utilisation des herbicides et des insecticides, la construction de routes, la durabilité de l'industrie, la protection des ressources halieutiques et fauniques, la planification de la gestion du bois d'oeuvre, la surveillance des répercussions de l'exploitation forestière, les solutions de rechange aux méthodes en usage, les aspects économiques de l'industrie et des activités*

Des groupes environnementaux, entre autres, *Forests for Tomorrow*, le *Sierra Club*, la *Valhalla Society*, la Fédération canadienne de la nature et la Fédération canadienne de la faune, nous ont exposé les inquiétudes que leur inspirent des questions comme l'importance des écosystèmes forestiers et celle des vieilles forêts. Ils disent ne pas s'opposer au développement forestier mais vouloir plutôt faire l'impossible pour que ce développement soit durable et tienne compte de façon équilibrée de toutes les valeurs qui se rattachent à la forêt tout entière.

Il ne sera évidemment pas facile de concilier tous les points de vue, mais après avoir entendu les représentants de presque tous les principaux acteurs, le Comité est persuadé qu'il importe d'établir un processus de communication et de consultation afin d'atteindre un certain consensus sur les forêts canadiennes et leur exploitation. Il faut trouver le ton juste en vue d'écarter du débat des expressions aussi acerbes que celles de *viol industriel* et de *terrorisme environnemental*, pour en arriver à la recherche positive d'un consensus. Le débat doit maintenant s'engager sur une nouvelle base qui nécessite la mise en commun des connaissances et des perceptions à l'égard de la forêt et s'appuie sur le désir partagé d'une concertation en vue de poursuivre un développement qui soit vraiment durable. Le Comité est d'avis que Forêts Canada peut agir comme chef de file afin d'aider à organiser et à alimenter le débat. Il lui semble donc nécessaire d'exposer la gamme des différents points de vue.

(fascicule 15:20).

gouvernementales, Council of Forest Industries of British Columbia entreprises. — Allan Sinclair, vice-président, Relations publiques et des gens et sur les revenus des gouvernements, sans compter celui des opérations forestières sans que cela ait un effet très considérable sur la vie quelque peu à la légère de dire qu'on peut réduire la superficie des coûterait plus de 650 millions de dollars. Par année. C'est donc parler perte par une gestion intensive des forêts, mais, si c'était possible, cela dollars. Il n'est pas certain qu'on pourrait remplacer complètement cette par année et le gouvernement perdrait des revenus de plus de 15 millions de

## 1B. PRINCIPAUX ACTEURS, POINTS DE VUE DIVERS

Des groupes nombreux et distincts exercent des pressions dans le but d'influencer les politiques et les priorités d'aménagement qui marqueront l'avenir des forêts canadiennes. Si tous ne partagent pas le même avis au sujet des investissements, chacun défend des intérêts précis et adopte des positions fermes sur l'avenir de ces ressources. La plupart de ces intérêts et de ces positions se complètent et se rejoignent sur certains points encore que ces divergences paraissent souvent irréconciliables.

En ce qui concerne les recommandations de fond touchant l'avenir des forêts du Canada et le rôle du nouveau ministère fédéral des Forêts, le Comité a entendu maintes opinions de groupes qui présentaient parfois comme à l'unisson des préoccupations semblables, mais faisaient valoir le plus souvent des revendications discordantes. Des divergences se sont manifestées non seulement entre groupes qui soutiennent des intérêts distincts mais, à l'occasion, au sein d'un même groupe de pression. Certaines de ces divergences sont une question de degré plutôt que de l'orientation. D'autres découlent de convictions profondément enracinées concernant les systèmes de valeurs et les méthodes d'analyse. Un énorme fossé sépare, notamment, ceux qui s'attachent à l'aspect écologique des forêts et ceux pour qui elles constituent une source renouvelable de produits commerciaux destinés à satisfaire des objectifs économiques.

*Les naturalistes du Canada sont manifestement inquiets des politiques qui sous-tendent l'aménagement forestier au pays. On a nettement l'impression que les forêts sont aménagées pour le bois et, dans une moindre mesure, pour les espèces considérées comme le gibier. Si l'on veut assurer le développement durable de nos forêts, l'aménagement forestier doit se faire au profit de l'écosystème tout entier, le bois n'étant qu'une des nombreuses valeurs à protéger.*

*La Fédération canadienne de la nature conçoit les forêts comme des écosystèmes complexes, comprenant plusieurs espèces d'arbres, de buissons, de plantes herbacées, qui sont des habitats pour les oiseaux, les mammifères et une grande variété d'autres formes de vie moins visibles.*

— Paul Grits, directeur général, Fédération canadienne de la nature (fascicule 19:10).

*Il ne faudrait surtout pas croire qu'il n'en coûtera rien de diminuer la superficie des forêts exploitables. D'après des chiffres préparés par le conseil, pour chaque réduction de 1 p. 100 de la superficie des terres réservées aux forêts exploitables, quelque 2,400 emplois disparaîtraient, il y aurait une diminution, au titre des profits, de quelque 80 millions de dollars*

L'organisme fédéral devrait trouver les mécanismes voulus pour compléter les efforts des provinces et par conséquent assurer une direction axée sur l'avenir pour s'assurer que nos forêts sont aménagées de façon à répondre à l'évolution de la demande de la société. De même, il incombe à Forêts Canada de s'assurer que les provinces gèrent les forêts de manière durable et, ce faisant, répondent aux besoins de la communauté globale en protégeant la diversité biologique et l'intégrité des écosystèmes.

— Liz Osborn, Outdoor Recreation Council of British Columbia (Mémoire adressé au Comité le 12 avril 1990, p. 1-2).

Cela soulève une question intéressante. Est-il vraiment possible de gérer à long terme une base territoriale désignée si ce que la société en attend évolue constamment? Voilà le défi que doit relever le secteur forestier : paver la voie au développement durable de la forêt et ce, en établissant *au départ* des objectifs fermes. La mission de Forêts Canada, c'est d'amorcer ce processus et l'orienter.

Par conséquent, en faisant l'inventaire du bois sur pied, il ne faut jamais oublier que la «récolte» est autant le fait de la nature que de l'homme, et qu'il peut s'agir dans les deux cas de vastes coupes à blanc. Nos efforts de gestion en vue de maintenir les forêts doivent comprendre aussi de rigoureuses mesures de protection contre les catastrophes naturelles.

Ainsi que plusieurs observateurs estiment que les forêts canadiennes passent actuellement par une étape transitoire alarmante qui débouchera sur de graves pénuries de bois, d'autres analystes demeurent prudemment optimistes sur l'état de nos forêts malgré des contraintes évidentes dans l'approvisionnement en fibres ligneuses au cours des prochaines années. Ils signalent qu'en Suède, où des pénuries étaient à prévoir dans les années 60, on a accéléré la recherche et le développement dans les technologies de pointe et les techniques de gestion, si bien que ce pays est parvenu à accroître sa production de pâtes et papiers en diversifiant son exploitation et en rationalisant l'utilisation des fibres ligneuses.<sup>15</sup> Au Canada, des spécialistes de la forêt sont d'avis que nous pourrions éviter pareillement de graves pénuries en améliorant notre technologie, en pratiquant une sylviculture plus intensive et en exploitant beaucoup mieux les bois durs.

*À l'heure actuelle, nous ne pouvons récolter que 10 millions de mètres cubes par an, soit environ 1,3 mètre cube par hectare. En Suède, on récolte chaque année 8 mètres cubes par hectare. Je ne vois pas pourquoi le Nouveau-Brunswick ne pourrait pas en arriver à 3, 4 ou 5 mètres cubes si nous avions des forêts aussi bien structurées que le sont les leurs après 60 ans de travail. La période de transition que nous traversons à l'heure actuelle, la Suède l'a connue à la fin du siècle dernier et au début du siècle actuel.*

Il est évident que les prochaines années constitueront pour nous une période de grands défis à mesure que nous nous efforcerons d'adopter une *gestion intégrée* dans le but de développer nos forêts de façon durable. Nous devons non seulement renouveler ou améliorer notre technologie mais encore trouver des méthodes et des pratiques innovatrices. Le nouveau ministère fédéral des Forêts devrait, au cours de cette rude partie qui nous attend, jouer un rôle de premier plan de concert avec tous ceux, nombreux, qui soutiennent des intérêts fort divergents.



1985, et ces prévisions se sont malheureusement réalisées jusqu'à un certain point dans toutes les régions. Tel était le point de vue exprimé en 1984 par l'Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers devant la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement au Canada. L'Association signalait déjà, à cette époque, des pénuries de bois mou en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et en Colombie-Britannique.<sup>13</sup> Dans certains cas, ce n'est pas la quantité, mais la taille et la qualité du bois qui font défaut.

Aucune autre province n'est plus exposée à des pénuries que le Nouveau-Brunswick, qui a littéralement gelé la coupe de bois mou aux niveaux actuels pour le prochain cycle de croissance de 40 années.

*Au Nouveau-Brunswick, nous importons déjà plus de bois que nous en exportons. Inutile d'annoncer une pénurie de bois dans 10, 15 ou 20 ans, nous n'en avons déjà pas suffisamment. Voilà pourquoi nous faisons une gestion plus intensive de nos forêts que les autres provinces. Il nous manque environ 300 000 cordes de bois par année, ce qui correspond environ à la moitié de la production annuelle de pâte à papier. C'est d'ailleurs équivalent à la production des terres de la Couronne pour l'usine de la Canadian Pacific à Dalhousie. Pour le reste, l'usine s'approvisionne au Québec et auprès de ses autres sources propres. Il est donc important de bien administrer et protéger ce que nous avons. — L'honorable Morris V. Green, ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick (fascicule 22:25).*

Si de nombreux facteurs contribuent à la pénurie de bois, la coupe intensive, gérée ou non, et encore plus les incendies, les insectes et les maladies en constituent sans doute les causes principales, notamment depuis une vingtaine d'années. Le meilleur exemple de destruction naturelle est probablement celui de la dernière d'une série d'épidémies de tordeuses du bourgeon de l'épinette qui a frappé tout l'est du Canada à la fin des années 1970. Forêts Canada estime que, entre 1984 et 1986, la tordeuse a détruit 16,5 millions d'hectares en moyenne par année dans l'ensemble du Canada. Les incendies de forêt causent annuellement des pertes énormes; le pire exemple est celui du Manitoba où 1 143 incendies distincts ont détruit, en 1989, plus de 3,4 millions d'hectares, soit 9 p. 100 de toutes les forêts exploitables de cette province.

Un examen des *statistiques forestières* des dernières années révèle un fait assez saisissant que bien des citoyens ignorent : en moyenne, la récolte de forêt sauvage causée par l'incendie, les insectes et la maladie, égale ou dépasse la coupe commerciale annuelle.<sup>14</sup>

ensemble. Les autres entreprises forestières se livrent à la fabrication de bardeaux, de bois de placage, de contre-plaqué, de panneaux d'agglomérés et de panneaux de copeaux. Ces quatre sous-secteurs employaient, en 1989, plus de 135 000 travailleurs dans quelque 1 500 usines et scieries.

Le secteur des pâtes et papiers est le plus important de notre industrie forestière et l'un de ceux qui contribuent le plus à l'économie canadienne. Selon les estimations, il donne du travail à plus de 145 000 personnes réparties dans près de 700 usines d'un bout à l'autre du Canada et dont le salaire global annuel s'élève à 4 milliards de dollars. Le chiffre d'affaires du secteur des pâtes et papiers atteint plus de la moitié de celui du secteur forestier canadien tout entier.

Le papier journal est le produit forestier que le Canada exporte le plus. Nos ventes représentent environ 60 p. 100 du marché mondial et les États-Unis sont notre principal client. Ce secteur éprouve actuellement des difficultés majeures en raison des nouvelles lois adoptées aux États-Unis et au Canada en matière de recyclage; de nombreux acheteurs insistent pour que le produit contienne une proportion précise de fibres recyclées afin de réduire, comme le demandent les écologistes, l'expansion des sites d'enfouissement sanitaire municipaux et, du même coup, l'exploitation des forêts à des fins de production de bois. Par conséquent, plusieurs sociétés papeteries ont commencé à convertir une partie de leurs installations en vue d'effectuer le recyclage, et à aménager des usines de désencrage. La faveur dont jouit actuellement le recyclage pourrait entraîner une réduction sensible de la demande de fibres brutes, ce qui pourrait avoir des conséquences sur l'emploi dans les usines et les forêts.

*Je vous donne quelques chiffres pour vous indiquer l'ampleur de la demande. Sur 143 usines de papier et de carton au Canada, 40 dépendent entièrement ou partiellement de fibres recyclées. Environ un tiers des fibres utilisées dans la production de pâtes et papiers au Canada provient déjà de recyclage. Un tiers de ces fibres recyclées sont importées des États-Unis. La consommation de fibres recyclées au Canada se chiffrait à 1,8 million de tonnes l'année dernière, dont 600 000 tonnes importées des États-Unis. C'est une réponse assez approximative à une question fort complexe, car évidemment on n'obtient pas cette qualité-ci de papier recyclé à partir de vieux journaux. — Howard Hart, président, Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers (fascicule 3 : 17-18).*

En dépit du recyclage, la production accrue de produits du bois au Canada a fait augmenter proportionnellement la demande de matière première. Dès le début des années 1960, des analystes du secteur forestier avaient prévu des pénuries de bois. À la Conférence de Montebello sur les forêts en 1966, on prévoyait que des pénuries surviendraient vers

Les forêts canadiennes appartiennent surtout aux gouvernements provinciaux, mais de grandes superficies sont entre les mains d'entreprises forestières et d'un grand nombre de petits propriétaires. Nombreux sont ceux qui estiment que le régime de propriété constitue un facteur dans la bonne gestion des forêts.

*Il faudrait sans doute tenir compte du fait que les meilleures forêts du monde, celles dont tout le monde parle, appartiennent à des intérêts privés. Il s'agit très rarement de forêts publiques qui sont considérées comme atteignant les normes en matière deylviculture des forêts privées, et il est donc évident que le comportement du secteur privé, lorsque des règlements sont clairement établis, est à la fois utile et exemplaire. Il suffit de voir ce qui se passe depuis le sud des États-Unis jusqu'à l'extrémité nord de la Finlande, ainsi que jusqu'à la côte ouest des États-Unis, ou même au Chili ou en Nouvelle-Zélande, et l'on constate qu'il en va de même partout. Je n'attaque personne, mais là encore, il s'agit de défendre son intérêt personnel de façon éclairée. Si la terre vous appartient et ce, pour toujours, vous voudrez exploiter ces forêts le mieux possible. — Adam Zimmerman, président-directeur général, Forêts Noranda (fascicule 24:5).*

La valeur du bois sur pied des forêts canadiennes varie d'une région à l'autre selon la composition des peuplements, et la qualité des matières premières à exploiter varie en conséquence. Selon l'inventaire forestier de 1986,<sup>11</sup> le Canada possède environ 24 milliards de mètres cubes de bois sur pied qui se trouvent en majorité en Colombie-Britannique (38 %), au Québec (18 %) et en Ontario (15 %). Dans l'ensemble de cet inventaire, les bois mous représentent 76 p. 100, et les bois durs, 24 p. 100. Les principales essences de bois mous sont l'épinette, le pin et le sapin, tandis que le peuplier domine parmi les bois durs.

L'industrie forestière canadienne compte trois secteurs distincts : (i) la coupe du bois; (ii) les produits du bois; et (iii) Les pâtes et papiers. Selon l'Enquête de 1989 sur la population active dans l'industrie forestière de Statistique Canada, elle emploie directement 349 000 personnes.<sup>12</sup>

La coupe du bois concerne surtout les entreprises forestières qui abattent le bois sur pied pour l'expédier aux scieries sous forme de billes, de pâte ou de copeaux. Ce secteur, qui compte plus de 3 500 entreprises, emploie plus de 69 000 travailleurs auxquels il verse plus d'un milliard de dollars en traitements et salaires.

Le secteur des produits du bois fournit surtout du bois d'œuvre destiné principalement à l'exportation. En fait, le Canada est le plus grand exportateur de bois d'œuvre au monde et ce produit est l'un de nos quatre principaux produits forestiers puisqu'il représente plus de 20 p. 100 du chiffre d'affaires de l'industrie forestière dans son



## Valeur économique des forêts

Malgré l'émergence des valeurs environnementales attribuées aux forêts canadiennes, on ne saurait douter de la valeur économique du bois et de la fibre ligneuse qu'on y trouve et qu'on y récolte. Pourtant, les industriels canadiens ont l'impression qu'on passe souvent outre à ces avantages tangibles et qu'on les tient pour acquis.

*Finalement, il y a au pays environ 300 villes et collectivités dont l'activité économique est axée sur les produits forestiers. En l'absence des exportations dont j'ai parlé, et en l'absence d'une foresterie solide pour appuyer le secteur, ces collectivités seraient extrêmement durement frappées. En fait, ce serait un désastre. — Howard Hart, président, Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers (fascicule 3:7).*

Fait plus significatif encore, les spécialistes soutiennent, de façon générale, que la contribution économique de la forêt doit se poursuivre et progresser afin de répondre à long terme aux besoins et aux aspirations de la société canadienne. Cette prémisses constitue l'un des défis les plus difficiles du développement forestier durable, c'est-à-dire, reconnaître que la notion de durabilité doit être établie et réalisée tout en augmentant le rythme du développement commercial de la ressource. En fait, nous sommes plutôt d'accord avec ceux qui prétendent que nos futurs objectifs de coupe du bois pourraient atteindre, d'ici 2050, le double des niveaux actuels, et qu'il faudrait inscrire dans nos perspectives forestières des objectifs de croissance à intervalles stratégiques répartis sur l'ensemble des régions canadiennes.

Evidemment, il faudrait établir en même temps des objectifs quantitatifs parallèles d'ici l'an 2050 concernant l'utilisation et la jouissance des forêts à des fins récréatives et à d'autres fins que la production de bois. Ces objectifs auront une ampleur équivalente aux premiers, voire supérieure, en raison de la demande croissante dont nous avons parlé ci-dessus, compte tenu, bien entendu, des circonstances particulières à chaque région. Le Comité estime qu'il est possible d'atteindre ces deux ensembles d'objectifs, divergents en apparence, pourvu qu'on utilise le processus et la structure qui conviennent à la planification préliminaire du développement durable des forêts. D'autre part, il faut les atteindre de telle sorte que chaque région du pays profite pleinement de ses richesses forestières sans être obligée de sacrifier les valeurs économiques ou écologiques. Telle est la promesse du développement forestier durable, et tel est l'énorme défi qui nous est posé à l'égard de nos forêts.



estime que 6,3 p. 100 du territoire canadien serait ainsi protégé plus ou moins rigoureusement grâce à ces diverses zones. Toutefois, en excluant les zones où la chasse et l'exploitation forestière et minière sont permises, ce chiffre tombe à 2,6 p. 100.<sup>10</sup>

La majorité des gens sont en faveur de ces utilisations générales de la forêt à des fins autres que la production de bois, ces utilisations n'étant pas toutes inspirées par le prélevement et la nature économique de la ressource bien que, dans les cas du tourisme et des loisirs, entre autres, elles aient une dimension économique. Les gouvernements, les industriels et les spécialistes de l'environnement ne sont plus les seuls à s'intéresser à la forêt. Il suffit de songer, par exemple, aux nombreux groupes environnementaux, aux associations touristiques, aux clubs de plein air et aux sociétés de la nature qui profiteront depuis quelques décennies. Les simples citoyens s'expriment en grand nombre et veulent faire connaître leurs aspirations à l'égard de la principale richesse naturelle du Canada. L'un des défis les plus difficiles que le secteur forestier devra relever au cours des années 1990 sera de parvenir à concilier cette diversité d'intérêts et d'aspirations.

L'engouement du public pour les activités de plein air ces vingt dernières années, les forêts du Canada sont maintenant utilisées à des fins polyvalentes. Mentionnons entre autres l'observation de la nature et de la faune, la randonnée pédestre, le ski de fond et le canot-camping. Il convient de signaler, enfin, que la popularité croissante des vacances en pleine nature commence à restreindre le développement industriel de certaines zones forestières productives. De toute évidence, les forêts comblent donc de nombreux besoins d'ordre écologique, scientifique, spirituel ou récréatif.

Le changement de perception et d'attitude à l'égard des forêts canadiennes ressort très distinctement d'un sondage réalisé en 1989 par la société Environics, selon lequel 12 p. 100 seulement des Canadiens interrogés estiment que les forêts devraient servir essentiellement à la coupe du bois, alors que 23 p. 100 souhaitent qu'on les utilise à plusieurs fins. Pour 25 p. 100 des répondants, la forêt devrait surtout servir à protéger la nature, alors que pour 27 p. 100, elle devrait surtout servir à protéger la faune.<sup>8</sup> Bien que pour certains, ces points de vue et attitudes expriment le mécontentement du public en matière de gestion et d'exploitation des forêts canadiennes pour la coupe, ils révèlent néanmoins de la part des citoyens ordinaires un intérêt croissant pour les valeurs plus larges des ressources forestières et le désir de diversifier l'utilisation de ce trésor national et l'agréement qu'il peut procurer. Afin de satisfaire la demande générale pour une utilisation diversifiée de la forêt il faudra, par définition, appliquer les concepts d'aménagement intégrés des forêts. Cela exigera aussi des aptitudes et des connaissances approfondies dans d'autres domaines que celui du seul bois d'oeuvre. Comme le révèle le sondage Environics de 1989, «75 p. 100 des Canadiens considèrent les forêts comme un trésor national qu'il nous incombe de protéger pour les générations à venir».<sup>9</sup>

En ce qui concerne l'utilisation des forêts à des fins principalement commerciales, il y a, d'une part, la préoccupation croissante du public au sujet de la qualité de l'environnement et l'intérêt marqué de nombreux groupes écologistes pour l'aménagement des forêts et, d'autre part, l'exaspération face à la nature relativement privée des activités et des décisions des grandes entreprises forestières. Les controverses suscitées récemment à propos de forêts situées dans la vallée Carmanah, en Colombie-Britannique, et à Temagami, en Ontario, montrent de façon frappante la difficulté de concilier des intérêts et des points de vue divergents lorsqu'il s'agit des richesses naturelles de l'État.

L'importance des forêts pour l'environnement, les loisirs et le tourisme se dénote encore dans les nombreux réseaux de parcs nationaux et provinciaux et, dans une moindre mesure, dans les diverses formes de protection de la nature. Actuellement, par exemple, le réseau national comprend 34 parcs terrestres situés dans l'ensemble des provinces et les deux territoires, ainsi qu'un parc marin. En outre, les provinces possèdent leur propre réseau de parcs et de réserves naturelles d'un bout à l'autre du Canada. On

Quelle que soit leur importance au sein de l'économie canadienne, les ressources forestières sont d'une absolue nécessité pour le cycle de vie. Dans une perspective écologique, les forêts sont essentielles aux cycles du bioxyde de carbone et de l'azote<sup>6</sup> de même qu'à la production de l'oxygène indispensable à la vie. Chacun sait en outre que du fait de leur existence, les forêts réduisent l'érosion des sols, régularisent l'écoulement des eaux, améliorent la qualité de l'air et de l'eau, atténuent les variations de température et servent d'habitat vital à la faune et la flore. On estime qu'environ 20 p. 100 des réserves mondiales d'eau douce ont leur source dans les seules régions boisées du Canada<sup>7</sup>. Il ne fait aucun doute que les forêts représentent un énorme bassin de variété et de diversité génétiques qui est important pour l'évolution des espèces et, par conséquent, pour le bien-être et la qualité de vie de l'humanité. Ces réalités confirment à quel point il est crucial de faire en sorte que nos forêts soient gérées et utilisées d'une manière qui ne porte pas atteinte à leur intégrité écologique.

*Au Canada, la perte des espèces, la disparition des espèces, est loin d'être un problème aussi crucial que dans de nombreuses autres régions du monde, mais la perte des habitats, la réduction de la diversité biologique et génétique, les pertes de populations, constituent des problèmes fondamentaux.*

*Lorsque nous parlons de diversité biologique, il faut savoir qu'il ne s'agit pas là d'une notion vague et nébuleuse. Il s'agit de quelque chose de très concret que l'on peut définir de différentes manières en lui donnant différentes significations. Lorsqu'on évoque cette notion aujourd'hui, j'aimerais qu'on établisse en quelque sorte une hiérarchie et que l'on considère différents niveaux; tout d'abord, celui de la variation génétique à l'intérieur des mêmes espèces suivant les différents individus; ensuite, la diversité entre les espèces, la variation du nombre des individus dans différents milieux; enfin, si l'on descend plus bas, la diversité des écosystèmes dans la nature selon que l'on se trouve à un endroit ou à un autre tend à donner différents milieux caractéristiques que l'on peut reconnaître. — Ken Lertzman, professeur adjoint, Programme de gestion des ressources naturelles, Université Simon Fraser (Comité permanent de l'Environnement, fascicule 33 : 51).*

Les forêts ont toujours été essentielles à des activités comme la pêche, la chasse et la trappe. Alors que de nos jours, relativement peu de Canadiens tirent leur subsistance de ces activités, à l'exception de certains peuples autochtones, celles-ci demeurent très populaires puisqu'elles occupent les loisirs de larges couches de la société. D'autre part, étant donné

préoccupé par les besoins industriels et commerciaux en matière forestière, M. Oberle parle de la forêt comme d'un élément essentiel à l'écosystème planétaire, qui s'ajoute à l'importance de la forêt en tant que source de bois, d'habitat pour la faune et la flore et de lieu de loisirs. Cette réorientation des valeurs est cruciale pour comprendre les stratégies qui assureront, demain, le développement durable de nos forêts. La question qu'on examine dans le présent rapport est de savoir si même le projet de loi C-29 prévoit un rôle adéquat pour Forêts Canada à ces égards.



les gestionnaires forestiers fassent preuve d'un engagement authentique envers la gestion intégrée afin de garantir aux Canadiens que les futures générations pourront continuer à profiter de la valeur économique et écologique de nos forêts.

...l'opinion publique s'intéresse plus que jamais à la valeur holistique de nos forêts et à leur vulnérabilité face à la surexploitation, à une mauvaise utilisation, aux périls écologiques auxquels la planète est exposée et à sa détérioration non délibérée. À tort ou à raison, un grand nombre de Canadiens estiment que nos forêts ne sont pas gérées dans une optique de développement durable. Alors que l'on confirme l'importance de nos forêts et que le public manifeste ses appréhensions à l'égard de sa gestion, le gouvernement fédéral décide de créer un nouveau ministère des Forêts. — Richard C. Goulden, sous-ministre adjoint, ministère des Ressources naturelles du Manitoba (fascicule 20:4).

Pour illustrer le changement de perspective sur les forêts et le revirement de nos valeurs à cet égard, voici des propos relatifs à la création d'un ministère des Forêts qui furent prononcés à la Chambre des communes, mais à une trentaine d'années d'intervalle.

*Cette volonté d'établir un ministère des Forêts démontre que nous comprenons l'importance de l'industrie forestière et des ressources dont dépend cette industrie pour la matière première...<sup>4</sup>*

Le ministère en question, créé en 1960 avec l'appui unanime de la Chambre des communes, n'a pas survécu au-delà d'une décennie à défaut, surtout, de s'être doté d'un mandat pertinent, ce qui s'est manifesté de bien des façons, dont l'insuffisance des ressources financières et humaines qu'on lui accordait, résigné qu'on était sans doute, dans une certaine mesure au fait qu'une grande partie des forêts canadiennes relève de la compétence des provinces.

Plus près de nous, en 1989, à l'occasion du débat sur le projet de loi C-29, *Loi constituant le ministère des Forêts*, l'honorable Frank Oberle, qui occupe maintenant ce portefeuille, énonçait une perspective beaucoup plus générale :

*Ceux qui comprennent les principes de l'écologie savent que notre planète ne peut pas survivre ni maintenir la vie dont nous profitons tous, si nos forêts ne sont pas en bonne santé. Voilà l'enjeu du projet de loi que nous avons à étudier.<sup>5</sup>*

Le débat sur le projet de loi C-29 a débouché sur la création d'un nouveau ministère fédéral des Forêts dont le mandat est toutefois jusqu'à présent à peine plus vaste que celui de 1960. Alors que le premier ministre Diefenbaker faisait allusion à un ministère

À l'échelle internationale, le Canada est l'un des plus grands producteurs forestiers : il occupe le premier rang dans le secteur du papier journal, le deuxième dans celui des pâtes et le troisième dans celui du bois d'oeuvre de résineux. Cette position enviable se reflète dans nos exportations de ces produits, lesquelles occupent environ 20 p. 100 de l'ensemble du marché mondial des produits forestiers.

Nos forêts s'étendent sur 453 millions d'hectares, soit presque la moitié du territoire national. Plus que tout autre élément géographique, elles sont littéralement le reflet du Canada, et un nombre croissant de Canadiens y voient le symbole de notre esprit écologique. Les forêts contribuent de diverses manières à notre qualité de vie et exigent que nous en prenions soin par des mesures prudentes, compatibles et soutenues.

Étant donné, de plus, que nos forêts représentent 10 p. 100 de la superficie forestière mondiale, le Canada se doit de protéger cette ressource non seulement dans l'intérêt de ses propres citoyens, mais aussi dans celui de la collectivité internationale. Il faut reconnaître l'interdépendance à laquelle des phénomènes dangereux comme le réchauffement de la planète, la pollution atmosphérique et le déboisement mondial assujettissent pratiquement toutes les nations du globe. Notre pays a manifestement une lourde responsabilité envers la mise en oeuvre du développement durable de nos forêts, non pas simplement dans une perspective nationale, mais dans le contexte de sa citoyenneté internationale.

*En tant qu'écologiste qui s'intéresse depuis longtemps à la protection des forêts, je crois que le sommet de Houston a marqué un grand pas en avant. Les groupes internationaux d'écologistes souhaitent depuis longtemps que les pays du Groupe des 7 négocient une convention sur les forêts de la planète. Les avantages d'une convention de ce genre sont tout simplement incalculables en ce qui a trait à la protection des espèces, à la diversité biologique, à la lutte contre l'érosion des sols et la sédimentation ainsi qu'au climat et à la pluviométrie. — William Reilly, administrateur, Environmental Protection Agency (EPA) des États-Unis, Washington, Communiqué de presse, 16 juillet 1990.<sup>3</sup>*

Les Canadiens de toutes les régions et de toutes les couches de la société sont de plus en plus sensibles aux valeurs multiples de nos ressources forestières et prennent vivement conscience de la nécessité d'adopter à l'égard de ces dernières une *gestion intégrée*. Cette sensibilisation et ces préoccupations émanent en particulier des questions environnementales, notamment de la perspective planétaire. Il est éminemment clair que, dorénavant, on ne saurait tolérer que notre politique en matière de gestion forestière repose *uniquement* sur les intérêts industriels et commerciaux. Il est devenu essentiel que

## 1A. ÉVOLUTION DES VALEURS FORESTIÈRES

*Un malaise entoure actuellement l'utilisation et la gestion de nos ressources forestières. En matière d'économie et d'environnement, la société a rapidement modifié ses valeurs. C'est ainsi que les points de vue et les valeurs du public ont pu d'abord le pion aux mesures prises par le gouvernement et l'industrie forestière. — A.L. (Sandy) Peel, président, Commission des ressources forestières de la Colombie-Britannique (Mémoire présenté au Comité le 12 avril 1990).*

Avant d'étudier le rôle qui sera dévolu au nouveau ministère fédéral, réfléchissons un instant à ce que les forêts représentent à l'heure actuelle pour les Canadiens du point de vue traditionnel, bien sûr, mais aussi, en particulier, de celui des demandes croissantes et discordantes auxquelles les forêts seront soumises à l'avenir. Il faut donc développer une vision des forêts pour l'avenir en fonction des valeurs qui, à leur endroit, ne cessent de changer et seront dans les prochaines années bien différentes de celles d'hier, voire de celles d'aujourd'hui.

Au Canada, les forêts revêtent depuis des siècles une valeur économique dont le caractère essentiel continuera, de l'avis du Comité, à prendre de l'ampleur. De nos jours, bon an mal an, les forêts contribuent à l'économie canadienne pour plus de 40 milliards de dollars en produits, et près d'un million d'emplois<sup>1</sup> en dépendent directement ou indirectement. Les produits forestiers constituent de loin la première industrie canadienne et nous procurent un excédent commercial de près de 20 milliards de dollars, montant qui excède la balance commerciale des secteurs réunis de l'agriculture, des pêches, de l'énergie et des mines.<sup>2</sup> Les forêts assurent à elles seules, pour ainsi dire, le bien-être économique de quelque 350 localités d'un bout à l'autre du Canada et représentent, pour un grand nombre d'autres villes et villages, une part importante de leur complexe industriel.

*J'aimerais d'abord souligner que l'exploitation forestière est extrêmement importante pour les économies régionales. Pour cette raison, nous ne devons jamais oublier la contribution qu'elle fait aux économies rurales et aux économies des régions pauvres du pays. Nous devons toujours avoir ce fait à l'esprit lorsque nous pensons aux responsabilités d'un ministre fédéral. — L'honorable Morris V. Green, ministre des Ressources naturelles et de l'Énergie du Nouveau-Brunswick (fascicule 22:5).*

# LES FORÊTS DU CANADA : LE RÔLE DU FÉDÉRAL

## CHAPITRE PREMIER

### LA MISSION : LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES FORÊTS

*On peut vraiment dire que le Canada est un pays de forêts!*

Sans que les Canadiens s'en rendent toujours parfaitement compte, les forêts sont les piliers de notre prospérité et constituent l'essence même de notre environnement. Aucune autre ressource naturelle ne réunit à ce point les avantages et les contradictions de nos valeurs économiques et environnementales.

Par conséquent, le rôle que le gouvernement fédéral devra jouer pour assurer l'avenir des forêts canadiennes nécessite à prime abord un engagement à long terme envers l'équilibre soutenu de ces valeurs économiques et environnementales.

Voilà précisément ce qu'est le *développement durable*, dont l'enjeu consiste à définir et à harmoniser nos valeurs économiques et environnementales souvent divergentes et qui, pour cette raison, est devenu le thème de la survie même de l'humanité sur cette planète. Pour que la notion de développement durable ait quelque chance de se réaliser au Canada, c'est à nos forêts qu'il nous incombe d'abord de l'appliquer!

Pour ces raisons et compte tenu du fait que la *Loi sur le ministère des Forêts* (S.C. 1989, Chap. 27) est le premier document législatif canadien qui inscrive expressément le «développement durable» dans le mandat du ministre, le Sous-comité des forêts a voulu se pencher sur ce principe en tant que fondement de la future mission de Forêts Canada en 1990, à l'aube de sa renaissance.



(iii) des mesures d'aide et d'encouragement pour stimuler la mise sur pied d'associations de propriétaires de boisés partout au Canada, dans la perspective d'utiliser ces organismes comme intermédiaires efficaces pour la livraison des programmes touchant la gestion des lots boisés.

RECOMMANDATION N° 21 — Le Comité recommande que Forêts Canada, en collaboration avec les établissements canadiens de formation professionnelle et d'une formation multi-disciplinaires de haute qualité, afin d'assurer pleinement l'apport de ressources humaines supplémentaires dont le secteur forestier aura besoin, dans les années à venir, pour oeuvrer au développement durable des forêts.

RECOMMANDATION N° 22 — Le Comité recommande que le nouveau ministère des Forêts, en collaboration avec les provinces et tous ceux qui détiennent des intérêts dans le secteur forestier, dirige des programmes sérieux de communication publique, sur une base annuelle, afin que les Canadiens de tous âges soient mieux informés et plus au fait de la vaste gamme de problèmes liés aux forêts et à la foresterie au Canada.

RECOMMANDATION N° 23 — Le Comité recommande que le nouveau ministère des Forêts lance dans les plus brefs délais un projet de recherche national pour établir les valeurs relatives et comparées des terres forestières et des prix de vente du bois qu'on y prélève en vue de repérer les irrégularités que peut présenter le traitement accordé, respectivement, aux terres de la Couronne, aux grandes terres libres de toute servitude appartenant à l'industrie et aux boisés privés, et dresser sur une base régionale, un bilan national. Les politiques économiques de l'État concernant les forêts pourront ensuite être révisées à partir des résultats de cette étude.

RECOMMANDATION N° 24 — Le Comité recommande que Forêts Canada, en collaboration avec la Fédération des propriétaires des lots boisés du Canada, élabore et maintienne un programme complet de longue haleine concernant la gestion des lots boisés du Canada. Ce programme devrait comporter les éléments suivants, dont la liste n'est pas exhaustive :

(i) des dispositions spéciales à long terme, dans le cadre des ententes fédérales-provinciales de mise en valeur des ressources forestières, s'appliquant directement au développement et à la gestion des lots boisés, par le biais d'une coopération rationnelle;

(ii) une consultation suivie, menée en collaboration avec les ministères fédéraux des Finances et de l'Agriculture, ainsi qu'avec les agences de développement régional appropriées, pour élaborer et mettre en application des mesures fiscales efficaces visant à encourager l'aménagement des lots boisés;

provinciale, pour définir une perspective nationale en matière de développement durable des forêts. Cette initiative devrait comporter les étapes suivantes, dont la liste n'est pas exhaustive :

- (i) Encourager et aider les gouvernements de chaque province et territoire à définir une perspective distincte à l'égard de leurs propres forêts.
- (ii) Restructurer le CCMF et lui donner les ressources nécessaires pour en faire la tribune où pourra être forgée une stratégie nationale de développement des forêts, à partir des perspectives provinciales et territoriales.

- (iii) Faire en sorte que Forêts Canada hiérarchise ses ressources et ses programmes en vue de soutenir une telle stratégie nationale, en prenant en considération le partage des coûts entre les gouvernements fédéral et provinciaux, les questions de science et de technologie, les données d'inventaire des forêts, l'information et la sensibilisation de la population, ainsi que la planification de l'aménagement des terres boisées de juridiction fédérale.

- (iv) Faire en sorte que les termes et les conditions de la coopération entre les gouvernements fédéral et provinciaux, dans le cadre de la stratégie à long terme visant le développement durable des forêts, soient officiellement précisés et confirmés dans un document de travail appelé *l'Accord canadien sur les forêts*.

RECOMMANdATION N° 19 — Le Comité recommande que le nouveau ministère des Forêts prenne l'initiative, en plaçant cette mesure au faite de ses priorités, d'établir une base nationale coordonnée de données sur les forêts et un système d'inventaire applicable à toutes les ressources forestières, de manière à garder le meilleur des divers systèmes actuellement en usage dans les provinces et à fonder ces éléments en un modèle global, à l'échelle nationale, pouvant servir de base à une évolution continue des techniques d'inventaire des forêts dans l'avenir.

RECOMMANdATION N° 20 — Le Comité recommande que Forêts Canada, en collaboration avec la Fédération canadienne des associations de forestiers professionnels, soutienne et favorise l'élaboration et la mise en application de normes nationales concernant la pratique professionnelle de la foresterie.

RECOMMANDATION N° 18 — Le Comité recommande que le nouveau ministère fédéral des Forêts prenne l'initiative, en collaboration avec les provinces et par l'intermédiaire du Conseil canadien des ministères des Forêts (CCMF), d'élaborer et de mettre en oeuvre un programme de consultation publique à l'échelle nationale au sujet des forêts canadiennes, sur une base

(iii) Prévoir les moyens d'inclure la participation de tiers à certaines ententes, notamment les universités, en ce qui concerne la recherche, les propriétés de bois, en ce qui a trait à la gestion des forêts privées, les associations de forestiers professionnels et les organismes non gouvernementaux, quant à la mise au point des codes, normes et programmes d'éducation populaire.

(ii) Confier à Forêts Canada le soin d'établir directement avec les provinces les principes politiques et les critères de financement, toujours en fonction de la stratégie nationale tendant au développement durable de nos forêts.

(i) Structurer les ententes selon des échéanciers à long terme, sous réserve des examens et des renouvellements à intervalles réguliers, sur la base d'un renouvellement à perpétuité.

RECOMMANDATION N° 17 — Le Comité recommande, outre le transfert du financement des EMVRF dans le budget de base du nouveau ministère des Forêts, que la notion même des ententes de mise en valeur des ressources forestières soit revue globalement et que des modifications législatives soient apportées, le cas échéant, en vue d'atteindre les objectifs suivants :

(vi) Le transfert direct du financement des EMVRF dans le budget de base de Forêts Canada, et des hausses budgétaires majeures pour que le ministère assume sa part des dépenses convenues avec les provinces dans le but de mettre en oeuvre le développement durable de nos forêts.

(v) Un accroissement majeur des moyens pour mettre la recherche forestière du Canada sur un pied d'égalité avec les autres pays forestiers du point de vue des DBRD.

(iv) Les moyens de participer au financement de la mise au point d'une base nationale coordonnée de données forestières et d'un système d'inventaire au cours des cinq prochaines années.

(iii) Les moyens d'établir au moins deux centres régionaux d'aménagement faunique dans l'est et l'ouest du Canada.



(iii) Que Forêts Canada devienne le chef de file en matière de coordination de la recherche forestière effectuée au Canada par divers organismes publics et privés.

(iiii) Que Forêts Canada oriente ses propres projets de recherche vers des études à long terme ayant des incidences nationales, notamment vers la modélisation et l'analyse de la croissance et de la productivité, que les autres organismes sont moins susceptibles de réaliser.

(iv) Que Forêts Canada dispose de crédits budgétaires accrus afin de soutenir de façon plus stable la recherche forestière entreprise par les universités, en fonction des contributions équivalentes provenant des provinces et (ou) de l'industrie faites selon une formule semblable à celle que prévoit le programme McIntire-Stennis de coopération en recherche forestière, en vigueur aux États-Unis.

(v) Que la recherche prenne un tournant innovateur dans des domaines comme les répercussions de l'exploitation forestière sur l'environnement, et des questions particulières aussi controversées que l'analyse des écosystèmes, la diversité biologique, et les pratiques de la coupe à blanc.

(vi) Que la faune fasse intégralement partie de la recherche forestière et que des centres de recherche faunique soient établis dans des régions clés du Canada.

RECOMMANDATION N° 15 – Le Comité recommande que la *Loi sur le ministère des Forêts (projet de loi C-29)* de même que la *Loi sur les forêts* soient fondamentalement modifiées afin que le nouveau ministère des Forêts devienne l'autorité fédérale suprême en ce qui concerne l'aménagement des ressources forestières du Canada et la pratique de la foresterie, et ait les pouvoirs législatifs nécessaires pour remplir sa mission de mise en oeuvre du développement durable de nos forêts.

RECOMMANDATION N° 16 – Le Comité recommande que le gouvernement fédéral consente au ministère des Forêts les ressources humaines et financières dont il aura besoin pour s'acquitter pleinement de son mandat de mise en oeuvre du développement durable des forêts canadiennes, entre autres les ressources financières assurant :

(i) Les moyens pour que Forêts Canada s'occupe de façon fonctionnelle de l'aménagement forestier.

(ii) Les moyens d'améliorer l'aménagement forestier des terres indiennes.

RECOMMANDATION N° 10 — Le Comité recommande que le nouveau ministère des Forêts soit doté des moyens et des installations nécessaires à la cartographie, aux systèmes d'information géographique et à l'ensemble de la technologie relative aux bases de données et aux inventaires concernant les forêts, et que ce service soit lié directement au Centre canadien de télédétection, sous l'égide du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

RECOMMANDATION N° 11 — Le Comité recommande que la Direction des produits forestiers du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie soit transférée au nouveau ministère des Forêts qui serait notamment chargé de la consultation auprès de l'industrie.

RECOMMANDATION N° 12 — Le Comité recommande que le champ de compétence du ministère des Forêts soit élargi afin qu'il comprenne les questions d'ordre international touchant la concurrence, la technologie et les règlements sur l'environnement, par l'affectation de ses propres délégués forestiers dans des postes stratégiques partout dans le monde et par l'intensification de sa collaboration avec le ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur dans le cadre d'initiatives touchant la commercialisation des produits forestiers, dont le soutien direct de certains projets forestiers de l'Agence canadienne de développement international (ACDI) et du Centre de recherches pour le développement international (CRDI).

RECOMMANDATION N° 13 — Le Comité recommande que dans toutes les activités du gouvernement fédéral qui sont liées aux ressources forestières, quoique de façon moins particulière (comme la politique fiscale, la réglementation des pesticides, les programmes de développement régional et les tribunes publiques sur l'environnement), obligation soit faite de consulter officiellement Forêts Canada, par la conclusion de protocoles d'entente et l'établissement de comités interministériels.

RECOMMANDATION N° 14 — Le Comité recommande qu'une importance accrue soit accordée à la recherche et au développement dans les sciences et la technologie forestières, qui constituent un élément clé du mandat de Forêts Canada, et que des ressources supplémentaires soient consenties afin de soutenir la priorité de la recherche, compte tenu des principes suivants :

(i) Que toute la recherche de nature forestière effectuée actuellement par divers organismes fédéraux soit consolidée sous l'égide de Forêts Canada.

RECOMMANdATION N° 5 — Le Comité recommande que, conformément à ses buts et objectifs en matière d'utilisation des terres, le ministère de la Défense nationale délègue au nouveau ministère des Forêts toutes ses responsabilités concernant l'aménagement forestier de ses terres.

RECOMMANdATION N° 6 — Le Comité recommande que soit confiée au nouveau ministère des Forêts la responsabilité des services consultatifs offerts aux peuples autochtones en matière d'aménagement de toutes les terres forestières qui relèvent directement ou indirectement du ministère des Affaires indiennes et du Nord; ces services comprendraient la planification stratégique en vue de l'aménagement intégré et de l'utilisation polyvalente, la sylviculture, la formation professionnelle et l'aide financière, le tout en étroite collaboration avec les chefs autochtones.

RECOMMANdATION N° 7 — Le Comité recommande, en ce qui concerne le Processus d'examen et d'évaluation en matière d'environnement (PEEB), de donner au nouveau ministère des Forêts, à l'égard des ressources forestières ou du développement industriel des forêts, des responsabilités statutaires concernant l'établissement de politiques et de procédures en vue de faire respecter la notion de développement durable des forêts lors des audiences et des décisions relevant du PEEB, notamment celle de faire comparative s'il y a lieu, à titre d'experts, des spécialistes scientifiques de Forêts Canada.

RECOMMANdATION N° 8 — Le Comité recommande que le Service canadien de la faune passe d'Environnement Canada à Forêts Canada où il redeviendrait, en collaboration, dans la mesure du possible, avec les organismes provinciaux et dans une perspective d'aménagement intégré des forêts, un organisme chargé de la gestion et de la recherche pour toute la faune canadienne, c'est-à-dire tant le gibier que les autres espèces.

RECOMMANdATION N° 9 — Le Comité recommande que les activités du Service canadien des parcs passent d'Environnement Canada au nouveau ministère des Forêts de manière à favoriser la pratique de l'aménagement intégré des ressources forestières du gouvernement fédéral en fonction de la mission nationale de mise en oeuvre du développement durable de nos forêts.

(iii) En ce qui concerne l'établissement d'une stratégie forestière nationale et l'obtention d'un consensus national entre tous les intéressés de façon à garantir la mise en oeuvre de cette stratégie, le ministère fédéral des Forêts doit jouer un rôle de premier plan, dans un esprit de concertation et de collaboration avec les provinces, les territoires et tous les autres intervenants.

RECOMMANDATION N° 2 – Le Comité recommande qu'en vertu de sa mission fondamentale, le nouveau ministère fédéral des Forêts soit chargé de lancer et de mettre au point un processus et une structure permettant de concevoir, de planifier et de mettre en oeuvre le développement durable des forêts canadiennes, en fonction des perspectives suivantes :

(i) Aider à soutenir et à accroître avec prudence les diverses fins auxquelles les ressources forestières du Canada sont utilisées, compte tenu de l'importance primordiale que pourrait avoir, à cet égard, l'augmentation du développement de la forêt;

(ii) Remplir les obligations du Canada envers l'utilisation durable des écosystèmes à l'échelle planétaire;

(iii) Accomplir ce qui précède en respectant le pouvoir constitutionnel des provinces en ce qui concerne la gestion forestière au Canada.

RECOMMANDATION N° 3 – Le Comité recommande que, dans le contexte de sa mission et pour donner une image plus globale des ressources forestières du Canada, le nom du nouveau ministère soit remplacé, en anglais, par celui de *Federal Department of Forests (Forests Canada)*.

RECOMMANDATION N° 4 – Le Comité recommande que le gouvernement du Canada dote le nouveau ministère des Forêts d'un mandat qui concorde pleinement avec l'importance des forêts canadiennes pour le pays tout entier et qui soit pleinement compatible avec sa mission qui consiste à implanter la notion de développement durable des forêts au Canada. Ce mandat doit comprendre:

(i) Le regroupement de toutes les activités fédérales majeures touchant la gestion des terres forestières, la foresterie et l'industrie forestière sous la responsabilité et l'autorité de Forêts Canada.

(ii) La prestation de toutes les ressources financières et humaines qui sont nécessaires à l'accomplissement de cette responsabilité.



- RECOMMANdATION N° 1 – Le Comité recommande que soient adoptées les conclusions suivantes en tant que fondement théorique de la mission de base du nouveau ministère fédéral des Forêts :
- (i) Les principes du développement durable et de l'intendance doivent constituer l'assise de la future politique gouvernementale en matière d'aménagement des forêts canadiennes, tant aujourd'hui que dans l'avenir.
  - (ii) L'intendance des forêts, assurée de façon à réaliser leur développement durable, incombe de façon générale et interdépendante à tous ceux qui détiennent des intérêts dans les ressources forestières du Canada, bien que les décisions en matière de politiques et d'aménagement du territoire incombent essentiellement aux gouvernements provinciaux dans leurs domaines de compétence respectifs.

## RECOMMANdATIONS

Forêts Canada aura du succès dans la mesure où il montrera par des initiatives concrètes la voie à suivre. Par exemple, il faudra dresser un état de la forêt canadienne et le diffuser à l'échelle nationale au moyen d'une base de données et d'un inventaire exhaustifs. Il faudra faire connaître les principes de l'intendance en menant des programmes d'information et d'éducation du public et en rehaussant les normes professionnelles. Il faudra établir sur des bases solides l'exploitation des boisés. Il faudra enfin dissiper les zones grises qui ont trait au caractère relatif de certaines valeurs forestières, notamment la propriété publique par opposition à la propriété privée et aux redevances d'exploitation comparatives. Tout cela doit se faire dans la plus grande collaboration.

(Veuillez lire les recommandations n°s 19, 20, 21, 22, 23 et 24.)

En conclusion, le Comité croit que le gouvernement fédéral a bel et bien un rôle unique et essentiel à jouer dans la stratégie forestière nationale. En étroite collaboration avec tous les intervenants, mais en particulier avec les provinces et les territoires, et fort de son mandat accru, le nouveau ministère des Forêts peut contribuer puissamment à faire du développement durable de la forêt canadienne une réalité remarquable.

Il s'agit d'une mission historique à laquelle doivent se consacrer tous les ministres des Forêts au sein du Conseil canadien des ministres des Forêts et qui débouchera sur un Accord canadien sur les forêts. C'est une mission nationale dans le cadre de laquelle Forêts Canada doit jouer un rôle de premier plan!

### (Veuillez lire la recommandation n° 18.)

La recherche d'un projet d'avenir pour nos forêts doit se faire à l'échelle nationale, et plusieurs provinces l'ont déjà amorcée. Le processus doit mettre à contribution toutes les régions du pays et le consensus doit se dégager au sein d'une instance existante et qui fait ses preuves, le *Conseil canadien des ministres des Forêts (CCMF)*. À mesure que se dessine ce projet d'avenir pour nos forêts et que se forment les interdépendances nécessaires à sa concrétisation, il faudra mettre au point un document de travail en bonne et due forme, un *Accord canadien sur les forêts*, afin d'établir la crédibilité du concept tout entier.

Au-delà de la mission et du mandat, le Comité expose en termes conceptuels et pratiques les moyens par lesquels Forêts Canada peut assurer le développement durable des forêts. Pour que la théorie débouche sur des résultats concrets, il faut des *partenariats actifs*. Il faudra disposer d'un processus et d'une structure capables de dégager un consensus sur les questions fondamentales suivantes : *Qu'est-ce qu'on attend de nos forêts? Comment peut-on combler ces attentes de façon durable?*

### (Veuillez lire les recommandations n°s 15, 16 et 17.)

Sous ces deux rapports, le Comité exprime clairement ses vues. Il examine de grands domaines forestiers où l'intervention fédérale est légitime et propose des améliorations à apporter au projet de loi C-29. Pour financer le rôle fédéral, nous proposons d'augmenter les affectations de crédits du budget de Forêts Canada et nous recommandons que ce soit de lui que *relèvent* les ententes de mise en valeur des ressources forestières (EMVRF).

Deux autres dimensions sont essentielles au mandat de Forêts Canada. Il faut, d'une part, clarifier et confirmer *les responsabilités constitutionnelles effectives*, directes ou indirectes, du gouvernement fédéral en matière forestière. Il faut, d'autre part, doter le nouveau ministère des *ressources financières et humaines* dont il a besoin pour s'acquitter de son mandat *dans les faits*.

### (Veuillez lire la recommandation n° 14.)

Nous insistons sur la nécessité d'augmenter, dans sa sphère de compétence traditionnelle, les capacités de Forêts Canada en matière de *recherche scientifique* et de *développement technologique* de classe mondiale.

### (Veuillez lire les recommandations n°s 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12 et 13.)

Le Comité recommande que le *mandat organisationnel* de Forêts Canada soit élargi. Il propose également de le doter d'un *nouveau mandat opérationnel* qui lui permette d'améliorer la gestion et l'intendance des forêts de propriété fédérale : les bases du ministère de la Défense nationale, les forêts des réserves indiennes et les parcs nationaux.

Le second impératif, c'est que la forêt constitue l'essence même de l'environnement *canadien*. Elle couvre près de la moitié du territoire national; elle permet une profusion d'activités récréatives, culturelles, voire spirituelles; son écologie contribue grandement à la propreté de l'eau et de l'air. *La forêt canadienne est un trésor national!*

Le défi à relever consiste à concilier ces impératifs souvent contradictoires, l'économie et l'environnement. C'est là l'essence même du développement durable et, si ce concept doit jamais devenir réalité au Canada, c'est par la forêt qu'il faut commencer à l'appliquer.

Le Comité estime que le nouveau ministère des Forêts doit avoir pour mission d'aider à créer les circonstances favorables au développement durable de la forêt. Par quels moyens pourra-t-on assurer le développement durable de la forêt? En particulier, quel est le rôle du gouvernement fédéral dans un contexte où les ressources forestières relèvent principalement de la compétence des provinces?

Nous croyons que cette mission doit consister à forger des *partenariats* qui respectent le pouvoir des gouvernements provinciaux sur la majorité des ressources forestières tout en permettant au gouvernement fédéral de participer au développement durable des forêts à titre de cause nationale et internationale. Il s'ensuit qu'il faut adopter la notion d'*intendance des forêts comme principe directeur* tout en reconnaissant qu'*aucune partie n'est à elle seule* capable de l'assurer avec efficacité.

#### (Veuillez lire les recommandations nos 1, 2 et 3.)

Fort de ses compétences et de ses connaissances en matière de foresterie à l'échelle nationale, il incombe au gouvernement fédéral de jouer le rôle d'un chef de file innovateur et coopératif. Pour y arriver, *il se doit* de doter le nouveau ministère d'une stature et d'un pouvoir significatifs.

Il importe que ce *mandat* soit centré à *Ottawa*. Sa priorité doit être à la hauteur de l'importance que revêt la forêt pour notre pays. Il doit être confié à un *seul grand ministère* dont le relief soit accentué et l'influence étendue, un ministère des Forêts avec lequel il *faudra compter* dans l'administration fédérale.

C'est pourquoi nous considérons que nos recommandations visant à renforcer Forêts Canada forment le *coeur* même de ce rapport. Nous insistons là-dessus.

#### (Veuillez lire la recommandation n° 4.)

# LES FORÊTS DU CANADA : LE RÔLE DU FÉDÉRAL

## SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS

Ce rapport porte sur la mission et le mandat du nouveau ministère fédéral des Forêts tel que constitué par le projet de loi C-29 sanctionné en février 1990 sous le titre de *Loi sur le ministère des Forêts*.

Le Sous-comité des forêts a entendu un large éventail de témoins et reçu beaucoup de mémoires au cours des dix derniers mois. Les recommandations suivantes sont soumises à l'examen du Parlement en vue d'améliorer et de renforcer Forêts Canada dans l'accomplissement du rôle dont il est investi d'assurer le développement durable de la forêt canadienne.

Le Comité a tiré l'essentiel de ses conclusions des témoignages qu'il a reçus de témoins aussi nombreux et divers que compétents. C'est pourquoi nous avons choisi de les citer *textuellement* tout au long de notre rapport afin de corroborer les jugements que nous portons et les recommandations que nous formulons.

Nous avons eu le bonheur de recevoir, sous forme de conseils d'ordre professionnel et rédactionnel, l'assistance volontaire de cinq éminents universitaires de facultés canadiennes de foresterie. En plus de leur témoignage devant le Comité, ils ont rédigé ensemble l'avant-propos, lequel ajoute, selon nous, à la validité du rapport.

Avant d'envisager le rôle du gouvernement fédéral dans le domaine forestier, il faut examiner et comprendre la situation qui prévaut actuellement dans les forêts. Il y a, en présence, deux impératifs inconciliables et souvent contradictoires.

Le premier impératif, c'est que la forêt apporte à l'économie canadienne une contribution énorme et absolument indispensable. Qu'il suffise de rappeler, en effet, que leur exploitation donne lieu à des livraisons annuelles de plus de 40 milliards de dollars et que l'industrie forestière emploie directement ou indirectement près d'un million de Canadiens. La balance commerciale nette du secteur forestier dépasse celles de l'agriculture, des mines, de l'énergie et de la pêche réunies.

Les avantages financiers que retire le gouvernement fédéral du secteur forestier sont considérables. Ils sont de l'ordre de 2,3 milliards de dollars annuellement, soit cinq fois plus que ce qu'il y dépense.



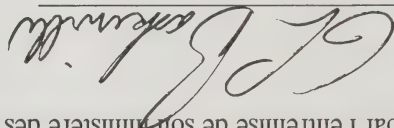


à suivre et agissent en collaboration avec le secteur privé, un *Accord canadien sur les forêts* peut être forgé en fonction de l'interdépendance qui sera exprimée au travers des consultations, des consensus et de la mobilisation des énergies.

L'objectif à atteindre, c'est le *développement durable de nos forêts*. Sa réalisation exige la participation de tous les intéressés. Le gouvernement fédéral doit prendre résolument les devants en jouant un rôle d'orientation qui, sans être entièrement nouveau, s'impose plus que jamais.

*Le développement durable ne veut pas dire le statu quo.* L'intendance des forêts à l'intention des générations à venir implique qu'on doit rehausser les avantages et les productions qu'elles procurent et, par conséquent, élargir l'éventail des choix qu'elles offrent. Voilà la voie qui mène au consensus : faire ces choix d'un commun accord et toujours dans le respect du développement durable.

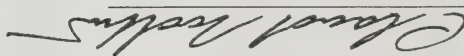
Nous endossons donc l'analyse et les conclusions de ce rapport. Ses recommandations prévoient *bel et bien* les pouvoirs et les moyens qui permettront, à notre avis, de faire du développement durable des forêts une réalité au Canada. Le défi qui se pose à cet égard au pouvoir fédéral est exposé en termes clairs et nets. Nous exhortons le gouvernement et ce, par l'entremise de son ministère des Forêts, à relever ce défi!



G. L. Baskerville

Doyen de la faculté de foresterie

Université du Nouveau-Brunswick

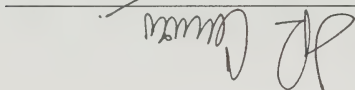


Claude Godbout

Doyen de la faculté de foresterie

et de géomatique

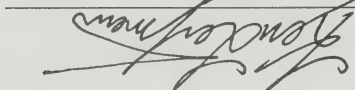
Université Laval



J.R. Carrow

Doyen de la faculté de foresterie

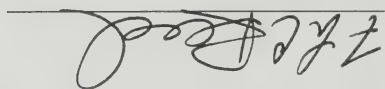
Université de Toronto



Kenneth Lortzmann

Professeur adjoint

Université Simon Fraser



F.L.C. Reed

Chaire de politique forestière

Université de la Colombie-Britannique

À l'échelle planétaire, les problèmes sont encore plus préoccupants. Des tragédies environnementales comme la destruction des forêts tropicales et le transport à distance des polluants atmosphériques sont maintenant aggravées par des menaces comme l'appauvrissement de la couche d'ozone et le réchauffement de la planète. Ce sont des facteurs comme ceux-là qui, vers la fin des années 80, ont mis à l'avant-plan la *Commission des Nations Unies sur l'environnement et le développement*, la commission Brundtland, et son rapport intitulé «*Notre avenir à tous*». Le puissant concept de *développement durable*, qu'on préconise maintenant de par le monde, est issu justement des travaux de cette commission.

C'est dans ce contexte, tant national que mondial, que les Canadiens en sont venus à réfléchir sur leurs attitudes traditionnelles envers la forêt et à débattre vigoureusement d'une série de questions pénétrantes. Comment peut-on adapter l'utilisation des terres forestières à l'évolution des objectifs sociaux? Comment peut-on s'entendre sur les usages qu'il convient de faire de la forêt? Peut-on adhérer au développement durable sans disposer d'un projet d'avenir pour nos forêts? En bref : *Quelle est la destinée de notre patrimoine forestier?*

Le débat sur ces brillantes questions a poussé le gouvernement fédéral à agir sur plusieurs fronts. C'est ainsi qu'il a créé en 1984, près de vingt ans après la disparition du premier, un ministère d'État aux Forêts dont le projet de loi C-29 a fait un ministère à part entière en février dernier. Vers la même date, le Sous-comité des forêts de la Chambre des communes s'est vu chargé d'examiner la mission et les pouvoirs du nouveau ministère et de faire des recommandations sur son rôle et sa sphère de compétence.

Comme il ressort du rapport, *le gouvernement fédéral doit relever le défi forestier*. Sinon, le développement durable de nos forêts restera un vœu pieux. Le temps est venu pour lui de montrer qu'il tient à cœur l'avenir de la forêt canadienne tant au Parlement que sur le terrain.

Sans préjudice des compétences et des pouvoirs des provinces sur la plupart des terres forestières, le rapport fait état *des partenariats qui doivent se forger*. L'intendance de nos forêts passe par la collaboration de tous les intervenants. C'est pourquoi il faut que les responsabilités soient partagées entre les gouvernements, l'industrie et tous ceux qui s'intéressent à titre professionnel, écologique ou personnel à nos ressources forestières.

Il ne s'agit pas d'une course à gagner, mais plutôt d'un *consensus à établir*. C'est là le souhait de l'immense majorité des Canadiens qui reconnaissent la polyvalence de nos terres forestières et qui veulent qu'on mette fin aux conflits relatifs à leur utilisation. Dans la mesure où les ministres des Forêts fédéral et provinciaux montrent énergiquement la voie

# LES FORÊTS DU CANADA : LE RÔLE DU FÉDÉRAL

## AVANT-PROPOS

Selon nous, ce rapport marque un grand pas en avant dans la voie de la gestion rationnelle de la forêt canadienne en offrant des moyens concrets d'en assurer le développement durable.

Le premier ministre fédéral des Forêts a été établi avec l'appui unanime de la Chambre des communes en 1960. Cinq ans plus tard à peine, pour toutes sortes de raisons et d'excuses, il était démantelé. Aujourd'hui, les impératifs du développement durable font qu'un ministre fédéral des Forêts est plus que jamais nécessaire.

Nous faisons nôtres les arguments avancés dans ce rapport en faveur du renouvellement et de l'expansion du rôle du gouvernement fédéral dans le domaine forestier. Et ce, avec d'autant plus de conviction qu'il indique *les pouvoirs et les moyens* dont le gouvernement fédéral doit disposer pour promouvoir efficacement le développement durable de la forêt canadienne.

Ce qui est absolument sûr, c'est que le public canadien exige enfin que ses gouvernements s'engagent fermement à prendre les mesures nécessaires pour concrétiser les principes du développement durable. Étant donné l'importance primordiale de la forêt dans l'environnement et l'économie de notre pays, *il est normal que ce soit la première de nos ressources à faire l'objet d'un développement durable.*

Les ressources forestières du Canada ont servi de toile de fond à une bonne partie de son histoire. Bien qu'elles aient revêtu d'abord une importance plutôt économique, on se rend de mieux en mieux compte, depuis quelques années, de leur valeur sur le plan écologique. La flore et la faune terrestres et aquatiques, l'eau douce, la dimension récréative et les régions sauvages sont devenues des priorités au même titre que le bois. En outre, il devient de plus en plus nécessaire de tenir compte des écosystèmes forestiers dans leur ensemble, de la diversité biologique et des questions aussi controversées que la coupe à blanc et l'abattage des vieilles forêts.





# LES FORÊTS DU CANADA : LE RÔLE DU FÉDÉRAL

## TABLE DES MATIÈRES

|      |   |
|------|---|
| Page |   |
| iii  | AVANT-PROPOS  |
| vii  | SOMMAIRE ET RECOMMANDATIONS   |
| 1    | CHAPITRE PREMIER – LA MISSION : LE DÉVELOPPEMENT DURABLE DES FORÊTS |
| 2    | 1A. ÉVOLUTION DES VALEURS FORESTIÈRES                               |
| 6    | – Valeurs générales des forêts                                      |
| 9    | – Valeur économique des forêts                                      |
| 15   | 1B. PRINCIPAUX ACTEURS, POINTS DE VUE DIVERS                        |
| 25   | 1C. INTENDANCE : DÉVELOPPEMENT DURABLE                              |
| 32   | 1D. ORIENTATION DE LA MISSION                                       |
| 41   | CHAPITRE DEUX – LE MANDAT : POUVOIRS ET ENVERGURE DE FORÊTS CANADA  |
| 43   | 2A. LES LEÇONS DU PASSÉ   |
| 47   | 2B. GESTION DES TERRES FORESTIÈRES FÉDÉRALES                        |
| 53   | – Ministère de la Défense nationale                                 |
| 55   | – Ministère des Affaires indiennes et du Nord                       |
| 62   | – Ministère de l'Environnement                                      |
| 62   | • Processus d'examen et d'évaluation en matière d'environnement     |
| 66   | • Service canadien de la faune                                      |
| 68   | • Service canadien des parcs  |
| 72   | – Ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources               |
| 75   | – Ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie       |
| 78   | – Ministère des Affaires extérieures et du Commerce extérieur       |
| 81   | – Autres ministères fédéraux  |
| 83   | 2C. LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE : UNE TRADITION                       |
| 92   | 2D. LE CONTEXTE LÉGISLATIF  |
| 96   | – Loi sur le ministère des Forêts (Projet de loi C-29)              |
| 103  | 2E. FINANCEMENT DU RÔLE FÉDÉRAL                                     |
| 108  | – Ententes sur la mise en valeur des ressources forestières (EMVRF) |
| 115  | CHAPITRE TROIS – MOYEN D'ACTION : LA COOPÉRATION EN MARCHÉ          |
| 116  | 3A. UN ACCORD CANADIEN SUR LES FORÊTS                               |
| 122  | 3B. UNE BASE NATIONALE DE DONNÉES SUR LES FORÊTS                    |
| 128  | 3C. PROFESSIONNALISME, ÉDUCATION, INFORMATION DU PUBLIC             |
| 134  | 3D. L'INVESTISSEMENT DANS LES BOISÉS PRIVÉS                         |
| 143  | 3E. CONCLUSION : LA COOPÉRATION EN MARCHÉ                           |
| 157  | ANNEXES   |
| 159  | A. DÉFINITIONS  |
| 163  | B. RENVOI   |
| 171  | C. LISTE DES TÉMOINS  |
| 175  | D. LISTE DES MÉMOIRES   |
|      | PROCS-VERBAUX   |

AUTRES DÉPUTÉS AYANT PARTICIPÉ AUX TRAVAUX DU SOUS-COMITÉ

|  |  |
|--|--|
| Edna Anderson (Simcoe Centre)                | Francis G. LeBlanc (Cape Breton Highlands—Canso) |
| George S. Baker (Gander—Grand Falls)         | Lawrence MacAulay (Cardigan)                     |
| David Bjornson (Selkirk—Red River)           | Hon. David MacDonald* (Rosedale)                 |
| Ethel Blondin* (Western Arctic)              | Lyle Dean MacWilliam* (Okanagan—Shuswap)         |
| Harry Brightwell (Perth—Wellington—Waterloo) | Charles Eugène Martin (Gaspé)                    |
| Steve Burland (Sault Ste. Marie)             | Dennis Mills* (Broadvieuw—Greenwood)             |
| Harry Chadwick (Bramalea—Gore—Malton)        | Fernand Robichaud (Beauséjour)                   |
| Michel Champagne (Champlain)                 | Guy Saint-Julien (Abitibi)                       |
| Terry Clifford* (London—Middlesex)           | Larry Schneider (Regina—Wascana)                 |
| John E. Cole (York—Simcoe)                   | Ray Skelly (North Island—Powell River)           |
| Bob Corbett (Fundy—Royal)                    | Robert E. Skelly (Comox—Alberni)                 |
| Rex Crawford** (Kent)                        | Bobbie Sparrow (Calgary—Sud-Ouest)               |
| Stan Darling* (Parry Sound—Muskoka)          | Ross Stevenson (Durham)                          |
| Maurice Foster (Algoma)                      | David D. Stupich (Nanaimo—Cowichan)              |
| Jim Fulton** (Skeena)                        | Greg Thompson (Carleton—Charlotte)               |
| Ray Funk (Prince Albert—Churchill River)     | Scott Thorkeison (Edmonton—Strathcona)           |
| Bruce Halliday (Oxford)                      | Jacques Vien (Laurentides)                       |
| Felix Holtmann (Portage—Interlake)           | Robert L. Wenman* (Fraser Valley—Ouest)          |
| Al Horning (Okanagan Centre)                 | Stan Wilbee (Delta)                              |
| Lyle Kristiansen (Kootenay—Ouest—Revelstoke) | Bob Wood (Nipissing)                             |

(\*a participé à une séance conjointe du Comité de l'environnement et du Sous-comité des forêts)  
(\*\*a participé aux audiences du Sous-comité ainsi qu'à une séance conjointe du Comité de l'environnement et du Sous-comité des forêts)

# LES FORÊTS DU CANADA : LE RÔLE DU FÉDÉRAL

## RAPPORT RÉDIGÉ PAR LE SOUS-COMITÉ DES FORÊTS

*Bud Bird*

**Bud Bird, député, président**  
(Fredericton—York—Sunbury)

*Dave Worthy*

**Dave Worthy, député, vice-président**  
(Cariboo—Chilcotin)

*Darryl Gray*

**Darryl Gray, député**  
(Bonaventure—Îles-de-la-Madeleine)

*Ken Monteith*

**Ken Monteith, député**  
(Elgin—Norfolk)

*Guy H. Arseneault*

**Guy H. Arseneault, député**  
(Restigouche—Chaleur)

*Reginald Belair*

**Reginald Belair, député**  
(Cochrane—Supérieur)

*Brian L. Gardiner*

**Brian L. Gardiner, député**  
(Prince George—Bulkley Valley)

(Quorum 4)

### Greffiers du Sous-comité

Marc Toupin

Stephen Knowles

### Attachés de recherche — Bibliothèque du Parlement

David S. Curtis, directeur

Jean-Luc Bourdages  
Helen J. Morrison

Adjoints spéciaux  
Dawn Lavergne—Brady  
Deborah A. Lapointe



# Membres du Comité permanent des forêts et des pêches

## Président

Charles-Eugène Marin, député  
(Gaspé)

## Vice-présidents

Peter McCreath, député (Pêches)  
(South Shore)

Bud Bird, député (Forêts)  
(Fredericton—York—Sunbury)

Guy H. Arseneault, député  
(Restigouche—Chaleur)  
Réginald Bélair, député  
(Cochrane—Supérieur)  
Brian L. Gardiner, député  
(Prince George—Bulkley Valley)  
Darryl Gray, député  
(Bonaventure—Îles-de-la-Madeleine)  
Charles A. Langlois, député  
(Manicouagan)  
Lawrence MacAulay, député  
(Cardigan)  
Ken Monteith, député  
(Elgin—Norfolk)  
Fernand Robichaud, député  
(Beauséjour)  
David Stupich, député  
(Nanaimo—Cowichan)  
Greg Thompson, député  
(Charleton—Charlotte)  
Dave Worthy, député  
(Cariboo—Chilcotin)

## Greffiers du Comité

Stephen Knowles  
Martine Bresson

## Attaché de recherche

Tom Curren

## **RAPPORT À LA CHAMBRE**

Le Comité permanent des forêts et des pêches a l'honneur de présenter son

### **DEUXIÈME RAPPORT**

Conformément au mandat que lui confère le paragraphe 108(2) du Règlement, le Comité a confié à son Sous-comité des forêts la tâche d'évaluer le rôle du gouvernement fédéral dans le développement durable des forêts. Le Sous-comité a remis son premier rapport que le Comité a adopté à l'unanimité, sans modification. En voici la teneur :



CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 17

Le mardi 13 février 1990

Le jeudi 29 mars 1990

Le mardi 22 mai 1990

Le mercredi 13 juin 1990

Le jeudi 11 octobre 1990

Président: Charles-Eugène Martin

HOUSE OF COMMONS

Issue No. 17

Tuesday, February 13, 1990

Thursday, March 29, 1990

Tuesday, May 22, 1990

Wednesday, June 13, 1990

Thursday, October 11, 1990

Chairman: Charles-Eugène Martin

*Procès-verbaux et témoignages du Comité permanent des*

*Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing*

# Forêts et des Pêches

# Forestry and Fisheries

CONCERNANT:

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, étude des questions touchant les pêches

Conformément à l'article 108(2) du Règlement, l'étude du rôle et du mandat du ministère des Forêts

Y COMPRIS:

Le deuxième rapport à la Chambre

Les forêts du Canada : le rôle du fédéral

Forest of Canada: The Federal Role

The Second Report to the House

INCLUDING:

Forestry

Pursuant to Standing Order 108(2), consideration of the role and terms of reference of the Department of

Pursuant to Standing Order 108(2), study of Fisheries issues

RESPECTING:

Deuxième session de la trente-quatrième législature,

Second Session of the Thirty-fourth Parliament,

1989-90

1989-1990





# LES FORÊTS DU CANADA: LE RÔLE DU FÉDÉRAL

«SI LE CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DOIT JAMAIS  
DEVENIR RÉALITÉ AU CANADA, C'EST PAR LA FORÊT QU'IL FAUT  
COMMENCER À L'APPLIQUER.»

Deuxième rapport du Comité permanent  
des forêts et des pêches

Charles-Eugène Marin, député  
président

Bud Bird, député  
président  
Sous-comité des forêts

Novembre 1990





CHAMBRE DES COMMUNES  
CANADA

# LES FORÊTS DU CANADA :

## LE RÔLE DU FÉDÉRAL

RAPPORT DU COMITÉ PERMANENT  
DES FORÊTS ET DES PÊCHES

NOVEMBRE 1990

CHARLES-EUGÈNE MARIN, DÉPUTÉ  
PRÉSIDENT

RUD BIRD, DÉPUTÉ  
PRÉSIDENT

SOUS-COMITÉ DES FORÊTS



431900042







JUL 6 1994



